



DOSSIER: CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, Prima Sezione Civile, Ordinanza Interlocutoria, n. 12060, Oggetto: Legge elettorale n. 270/2005. Legittimità costituzionale

1 – [Sintesi della questione di legittimità.](#)

2 – [L'Ordinanza N. 1260/2013. Il testo.](#)

3 – [Giurisprudenza costituzionale citata all'interno dell'Ordinanza.](#)

3.1 Profili intrinsecamente irrazionali ed aspetti problematici della Legge N. 270/2005¹.

- [Sentenza N. 15/2008](#)

- [Sentenza N. 16/2008](#)

- [Sentenza N. 13 anno 2012](#)

3.2 Ammissibilità del ricorso.

- [Ordinanza N. 130 anno 1971](#)

- [Sentenza N. 84 anno 2006](#)

3.3 Inammissibilità del ricorso (fictio juris).

- [Sentenza N. 256 anno 1982](#)

- [Sentenza N. 127 anno 1998](#)

3.4 Mancanza della questione di merito.

- [Sentenza N. 214 anno 1986](#)

3.5 Mancanza del provvedimento ulteriore emanabile dal giudice a quo per realizzare la tutela della situazione giuridica fatta valere dal ricorrente nel processo principale.

- [Ordinanza N. 175 anno 2003](#)

- [Sentenza N. 38 anno 2009](#)

3.6 Rilevanza dell'Ordinanza di remissione.

- [Sentenza N. 367 anno 1991](#)

- [Ordinanza N. 110 anno 2000](#)

- [Sentenza N. 4 anno 2000](#)

- [Sentenza N. 241 anno 2008](#)

- [Sentenza N. 236 anno 2010](#)

¹ Per le Sentenze della Corte costituzionale N. 15/2008; N. 16/2008 si rimanda alla sezione “[Documentazione](#)”, “Dossier Referendum Elettorale – Reviviscenza”, “Giurisprudenza costituzionale in tema di Referendum elettorali” su “[Nomos – Le attualità nel Diritto](#)” n.1 del 2012. Per la giurisprudenza costituzionale in materia di giudizio sulle Leggi v. “Quaderni del “Gruppo di Pisa”, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007 ed E. Rossi, *La Corte costituzionale e la Legge elettorale. Un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, www.federalismi.it, 5 giugno 2013, Link: http://www.federalismi.it/ ApplMostraDoc.cfm?Artid=22587&content=La+Corte+costituzionale+e+la+legge+elettorale:+un+quadro+in+tre+atti+e+dall%E2%80%99epilogo+incerto&content_author=Emanuele+Rossi#.UdZWu6xqmj8

3.7 Principio costituzionale dell'uguaglianza del voto.

- [Sentenza N. 429 anno 1992](#)
- [Sentenza N. 107 anno 1996](#)

1. Sintesi della questione di legittimità.

Ordinanza della Corte di cassazione 17 maggio 2013, che solleva questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in materia elettorale sul premio di maggioranza e sulle preferenze².

Nel corso del giudizio avverso la sentenza della Corte d'appello di Milano 24 aprile 2012, che ha rigettato l'appello proposto da cittadini elettori per l'accertamento del proprio diritto al voto nelle elezioni politiche, la Corte di cassazione, in relazione agli artt. 1, comma 2, 3, 48, comma 2, 49, 56, comma 1, 58, primo comma, 67 e 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 3, Prot. 1 della CEDU, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 59, comma 1, e 83, commi 1, n. 5, e 2 del D.P.R. n. 361 del 1957 (Testo unico per l'elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante dalla Legge n. 270 del 2005; art. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, del Decreto Legislativo n. 533 del 1993 (Testo unico per l'elezione del Senato della Repubblica), nel testo risultante dalla Legge n. 270 del 2005. I ricorrenti eccepiscono la violazione dei principi costituzionali a tutela della pienezza del diritto al voto nelle elezioni della Camera e del Senato del 2006 e 2008, svolte secondo le modalità previste dalla Legge n. 270 del 2005. Preliminarmente, la Corte di cassazione ha ritenuto il ricorso ammissibile, sussistendo l'interesse ad agire per il riconoscimento, attraverso la pronuncia di illegittimità costituzionale, dei principi del voto personale, uguale, libero e diretto (artt. 48, 56 e 58 Cost.), come sancito dall'art. 3 della CEDU che riconosce al popolo il diritto alla "scelta del corpo legislativo". Rispetto al principio di ragionevolezza è quindi sindacabile la discrezionalità del legislatore in materia elettorale. Inoltre, pur rientrando le leggi elettorali nella categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, il principio di continuità degli organi costituzionali, elaborato dalla Corte costituzionale ai fini dell'ammissibilità dei *Referendum* totalmente abrogativi, "non sarebbe trasferibile, negli stessi termini, anche in presenza di una illegittimità costituzionale conclamata", perché si finirebbe per tollerare la vigenza di norme incostituzionali. Inoltre la dedotta questione di illegittimità costituzionale non sarebbe volta a far caducare l'intera Legge n. 270 del 2005, né ad una pronuncia additiva che interferisca con la discrezionalità del legislatore, quanto a "ripristinare nella Legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati", concernenti la disciplina del premio di maggioranza e delle preferenze. A giudizio della Corte di cassazione il premio di maggioranza avrebbe la funzione di trasformare anche modeste maggioranze relative di voti in maggioranze assolute di seggi; sarebbe quindi manifestamente irrazionale e lesivo dei principi di uguaglianza del voto (artt. 2 e 48, secondo comma, Cost.) e di rappresentanza democratica (artt. 1, primo comma, e 67 Cost), come segnalato nei moniti dalla Corte costituzionale (Sentenze nn. 15 e 16 del 2008 e n. 13 del 2012). Con riguardo al premio di maggioranza alla Camera, l'attribuzione anche in presenza di uno scarto minimo di voti, a prescindere dal raggiungimento di un minimo di voti o seggi, produrrebbe l'effetto di trasformare una maggioranza relativa di voti in una maggioranza di seggi, così determinando una grave alterazione della rappresentanza democratica (artt. 1, secondo comma, e 67 Cost). Tale meccanismo premiale,

² Fonte: <http://www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/comunicazione/notizie/>

incentivando l'accordo tra le liste, non assicurerebbe neppure la governabilità, stante la possibilità che dopo le elezioni la coalizione vincente si scioglia, con effetti negativi sulla formazione di governi successivi e sulla rappresentatività degli organi di garanzia costituiti dal Parlamento. Vengono richiamati a tale proposito i moniti della Corte costituzionale espressi nelle Sentenze nn. 15 e 16 del 2008 e n. 13 del 2012. La disciplina del premio per il Senato, oltre che per la mancanza di una soglia minima di voti e/o seggi, viene censurata per l'evidente contraddizione rispetto allo scopo dichiarato di assicurare la governabilità del sistema. L'attribuzione del premio su base regionale può, infatti, determinare un risultato differente da quello ottenuto dalle liste su base nazionale, Essendo il premio attribuito su base regionale, il risultato favorisce la formazione di maggioranze parlamentari non omogenee pur in presenza di una distribuzione omogenea tra i due rami del Parlamento, con l'ulteriore conseguenza di compromettere sia la funzionalità della forma di governo parlamentare (art. 94, primo comma Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa (art. 70 Cost.). La questione dell'abolizione del voto di preferenza riguarda, alla Camera, la disposizione in base alla quale "ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista"; al Senato, viene censurato il voto di lista. La disciplina avrebbe introdotto un sistema delle preferenze, espresse sulla base di liste bloccate, in contrasto con l'art. 48 Cost. (principio del voto personale ed uguale) e con gli artt. 56 e 58 Cost. (elezioni a suffragio diretto), perché l'elezione dei parlamentari dipende non dal numero di voti ottenuti, ma dall'ordine di candidatura nella lista deciso dai vertici di partito. Un sistema sostanzialmente indiretto, alla Camera, come al Senato per l'attribuzione dei seggi ulteriori, fa sì che l'elezione dei parlamentari sarà determinata esclusivamente dall'ordine di lista determinato dai partiti, ai quali è rimessa la designazione dei candidati, che non si identificano con il corpo elettorale, su mandato esclusivo del quale ogni membro del Parlamento esercita le sue funzioni, ai sensi dell'art. 67 Cost. La scelta legislativa non sarebbe il risultato di un bilanciamento ragionevole e costituzionalmente accettabile tra i diversi valori in considerazione. Si segnala che la compatibilità con della Legge elettorale, ed in particolare della questione delle "liste bloccate" con gli articoli 3, Protocollo 1, e 13 della CEDU è già stata sottoposta all'esame della Corte di Strasburgo con una molteplicità di ricorsi, tesi a censurare il sistema mediante il quale l'ordine di precedenza dei candidati è deciso dai partiti politici e non può essere invece oggetto del voto di preferenza dell'elettore. Con una decisione di irricevibilità del 13 marzo 2012 (*Saccomando ed altri c/Italia - v. Relazione al Parlamento anno 2011 pag. 72³*), la Corte non ha rinvenuto alcuna violazione della libera espressione dell'opinione popolare sulla scelta del corpo elettorale. Come la Corte europea ha affermato in numerose occasioni, l'articolo 3 implica diritti soggettivi. Si tratta principalmente del diritto di voto e di quello di presentarsi come candidato alle elezioni, con l'obbligo delle Alte Parti contraenti di organizzare "a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni che garantiscano la libera espressione dell'opinione di un popolo", è conseguente concludere che esso garantisce egualmente un diritto individuale più generale, quello, cioè, di beneficiare di elezioni parlamentari. Gli Stati contraenti godono anche di un ampio margine di apprezzamento, quando si tratta di determinare il sistema di votazione. A questo proposito, l'articolo 3 del Protocollo 1 si limita a prescrivere delle "libere" elezioni da svolgere "ad intervalli ragionevoli", "a scrutinio segreto" e "in condizioni che garantiscano la libera espressione delle opinioni delle persone". Fatta questa riserva, esso non crea alcun "obbligo di introdurre un sistema specifico" come il voto proporzionale o di maggioranza ad uno o due turni. Infatti, le regole in questa materia variano in

³ Link: http://www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/comunicazione/allegati/PCM_Relazione_2011.pdf

funzione dei fattori storici e politici propri a ciascuno Stato; il numero di situazioni previste nella legislazione elettorale di numerosi Stati membri del Consiglio d'Europa dimostra la diversità delle scelte possibili sotto questo profilo. L'articolo 3 del Protocollo 1 non implica, quindi, secondo la Corte europea, che tutte le liste debbano avere un peso uguale nel risultato, né che tutti i candidati debbano avere le stesse possibilità di vincere; anzi è evidente che nessun sistema saprebbe evitare i "voti persi". Nel caso considerato, si ha a che fare con meccanismi simili, vale a dire con premi di maggioranza, che il legislatore ha utilizzato con lo scopo di correggere gli effetti negativi del sistema elettorale in vigore in Italia e di garantire la stabilità del governo. La Corte ha già osservato, sotto questo profilo, come in tutti i sistemi delle liste bloccate, le procedure di premialità o meccanismi analoghi a queste ultime, siano applicati anche tra i Paesi membri del Consiglio d'Europa⁴. L'entità dei premi assicurati nel sistema italiano non sembrerebbe alterare l'equilibrio tra i principi di legittima rappresentanza e stabilità politica. La Corte ha quindi ritenuto che la disciplina del premio di maggioranza prevista dalla normativa italiana non è contraria alle esigenze dell'art. 3 della CEDU, nella misura in cui opera al fine di favorire correnti di pensiero sufficientemente rappresentative e la formazione di maggioranze stabili.

⁴Link: <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Testi/AC0146.htm>

2. L'Ordinanza N. 1260/2013. Il testo⁵.

Cass. civ. Sez. I, Ord., 17-05-2013, n. 12060

Oggetto:
 Legge elettorale n. 270/2005.
 Legittimità costituzionale
 R.G.M. 18249/2012
 Cron. 12060
 Ud. 21/03/2013

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. UGO VITRONE, Presidente
 Dott. ROSA MARIA DI VIRGILIO, Consigliere
 Dott. ANDRE SCALDAFERRI, Consigliere
 Dott. CARLO DE CHIARA, Consigliere
 Dott. ANTONIO PIETRO LAMORGESE, Rel. Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 18249/2012 proposto da:

B.A. (c.f. (OMISSIS)), + ALTRI OMESSI elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEGLI SCIPIONI 268-A, presso l'avvocato BOZZI GIUSEPPE, che li rappresenta e difende unitamente agli avvocati BOZZI ALDO, TANI CLAUDIO STEFANO, giusta procure in calce al ricorso;

- ricorrenti -

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, MINISTERO DELL'INTERNO;

- intimati -

avverso la sentenza n. 1419/2012 della CORTE D'APPELLO di MILANO, depositata il 24/04/2012;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 21/03/2013 dal Consigliere Dott.

ANTONIO PIETRO LAMORGESE;

uditi, per i ricorrenti, gli Avvocati TANI e BESOSTRI FELICE con delega, che hanno chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. RUSSO Liberto Alberto, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso e rimessione alla Corte Costituzionale.

⁵ Documento originale consultabile al seguente indirizzo:

<http://www.cortedicassazione.it/Notizie/GiurisprudenzaCivile/SezioniSemplici/SchedaNews.asp?ID=3240>

Svolgimento del processo

Nel novembre 2009 il sig. B.A., in qualità di cittadino elettore, ha convenuto in giudizio, davanti al Tribunale di Milano, la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno, deducendo che nelle elezioni per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica svoltesi successivamente all'entrata in vigore della L. n. 270 del 2005, e, in particolare, nelle elezioni del 2006 e 2008, egli aveva potuto esercitare (e potrebbe esercitare ancora nel futuro) il diritto di voto secondo modalità configurate dalla predetta Legge in senso contrario a principi costituzionali del voto "personale ed eguale, libero e segreto" (art. 48 Cost., comma 2) e "a suffragio universale e diretto" (art. 56 Cost., comma 1, e art. 58 Cost., comma 1).

Nell'espressione del voto personale e diretto sarebbe implicito, a suo avviso, il diritto di esprimere la preferenza ai singoli candidati, possibilità esclusa dalla Legge elettorale citata, la quale, attribuendo rilevanza all'ordine di inserimento dei candidati nella medesima lista, affida agli organi di partito la designazione di coloro che devono essere nominati, con conseguente creazione di un effettivo e concreto vincolo di mandato dell'eletto nei confronti degli organi di partito che lo hanno prescelto, in violazione dell'art. 67 Cost., secondo il quale ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato. Inoltre il principio di uguaglianza del voto sarebbe violato dall'attribuzione di un "premio di maggioranza" alla lista che abbia ottenuto anche un solo voto in più delle altre, senza nemmeno la previsione di una soglia minima in voti o seggi, con l'effetto di riconoscere un valore diverso ai singoli voti, a seconda che rientrino nel "quoziente elettorale di maggioranza" o "di minoranza", e di attribuire a non significative "minoranze" uscite dalle urne (anche ampiamente inferiori al 50%) ben 340 seggi alla Camera e la maggioranza qualificata del 55% dei seggi al Senato.

Il principio di uguaglianza del voto sarebbe violato anche per il peculiare "premio di maggioranza" attribuito per l'elezione del Senato su base regionale (essendo il numero dei seggi assegnati ad ogni regione proporzionale alla popolazione residente, il voto espresso dall'elettore residente nelle regioni più popolate concorrerebbe all'attribuzione di un premio di maggioranza ben più elevato di quello cui potrebbe concorrere l'elettore delle regioni meno popolate). Inoltre arbitraria sarebbe la previsione dell'inserimento nella scheda elettorale del nome del capo di ciascuna lista o coalizione, che avrebbe l'effetto di coartare la libertà del voto e di condizionare l'autonomia del Capo dello Stato nella nomina del Presidente del Consiglio di Ministri.

L'attore ha chiesto quindi di dichiarare che il suo diritto di voto non può essere esercitato in modo libero e diretto, secondo le modalità previste e garantite dalla Costituzione e dal Protocollo 1 della CEDU⁶, nonché nel rispetto delle forme e dei limiti concernenti il potere del Presidente della Repubblica di nominare il Presidente del Consiglio di Ministri, e di conseguenza ha chiesto di ripristinarlo secondo modalità conformi alla legalità costituzionale. A tal fine, in relazione all'art. 1 Cost., commi 2 e 3; art. 48 Cost., commi 2 e 4; art. 56 Cost., comma 1; art. 67 Cost.; art. 117 Cost., comma 1; art. 138 Cost., e art. 3 Prot. 1 CEDU, ha eccepito, in via incidentale, l'illegittimità costituzionale, quanto all'elezione della Camera dei Deputati, del D.P.R. n. 361 del 1957, art. 1, comma 1; art. 4, comma 2; art. 59; art. 83, commi 2, 3, 4 e 5, nel testo risultante dalla Legge n. 270/2005; quanto all'elezione del Senato, del D.Lgs. n. 533 del 1993, artt. 14, 16, 17, 19 e 27 nel testo risultante dalla L. n. 270 del 2005; inoltre, ha eccepito l'illegittimità costituzionale del

⁶ Link: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf

D.P.R. n. 361 del 1957, art. 14 bis, comma 3, e D.Lgs. n. 533 del 1993, art. 8, nel testo vigente, a causa della dedotta limitazione del potere del Presidente della Repubblica.

Nel giudizio di primo grado sono intervenuti *ad adiuvandum* venticinque cittadini elettori e si sono costituiti la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno.

Il Tribunale di Milano, con sentenza 18 aprile 2011, ha rigettato le eccezioni preliminari di inammissibilità delle domande per difetto di giurisdizione e insussistenza dell'interesse ad agire, nel merito ha rigettato le domande giudicando manifestamente infondate le proposte eccezioni di illegittimità costituzionale.

Il giudizio svoltosi dinanzi alla Corte di appello di Milano, nel quale i convenuti hanno reiterato le eccezioni preliminari già proposte, è stato definito con Sentenza 24 aprile 2012 che ha rigettato l'appello, giudicando manifestamente infondate le proposte questioni di costituzionalità. Infatti, ad avviso dei giudici di merito, il principio del voto uguale deve intendersi nel senso formale che "nell'urna ogni voto è uguale agli altri voti, ha lo stesso valore quale che sia il censo, il sesso o altra connotazione del votante ed identica uguaglianza di peso si riscontra nello scrutinio e nei conteggi"; anche il principio del voto diretto deve intendersi nel senso formale di contribuire "direttamente all'elezione dei rappresentanti parlamentari, a differenza di altri sistemi elettorali di secondo grado in cui l'elettore designa un proprio rappresentante a far parte di un collegio più ristretto che poi elegge il componente dell'assemblea legislativa"; quanto al sistema delle c.d. "liste bloccate", a causa dell'eliminazione del voto di preferenza, la corte, premesso che la Costituzione non garantisce né assicura il voto di preferenza, ha osservato che rimane pur sempre la libertà dell'elettore di scegliere tra l'una e l'altra lista in cui è ricompreso il candidato cui eventualmente avrebbe dato la preferenza; i dedotti effetti distorsivi sul consenso elettorale (anche in relazione al premio di maggioranza) sono solo indiretti e non integrano lesioni costituzionali, ma hanno rilevanza come oggetto di valutazioni politiche ai fini dell'esercizio della discrezionalità del legislatore; né infine è ravvisabile alcun pregiudizio delle prerogative del Capo dello Stato per effetto dell'indicazione del nominativo del "capo della coalizione" sulla scheda elettorale.

B.A. e gli altri cittadini elettori ricorrono per cassazione formulando tre motivi illustrati da memoria. La Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno non hanno svolto attività difensiva.

Motivi della decisione

1. – Nel primo motivo di ricorso, logicamente pregiudiziale, i ricorrenti imputano ai giudici di appello di essersi limitati ad esaminare e a rigettare la questione di legittimità costituzionale, senza motivare la decisione di rigetto nel merito della proposta domanda di accertamento, in tal modo violando il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (art. 112 c.p.c.) e le norme che prevedono l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali (art. 111 Cost., comma 6; art. 132 c.p.c., n. 4; art. 118 disp. att. c.p.c.).

1.1.– Il motivo è infondato. La Corte territoriale, avendo rigettato le eccezioni di illegittimità costituzionale delle norme censurate della L. n. 270 del 2005, ha implicitamente rigettato nel merito la domanda proposta, escludendo la rilevanza giuridica della dedotta lesione del diritto di voto, in quanto imputabile all'esercizio di un potere (legislativo) discrezionale e insindacabile in materia elettorale.

2.– Nel secondo motivo i ricorrenti imputano alla corte di merito di avere erroneamente rigettato l'eccezione di illegittimità costituzionale di norme nelle quali, secondo una diffusa opinione dottrina,

sono presenti diversi profili intrinsecamente irrazionali e "aspetti problematici" (Corte cost. [n. 13/2012](#), [n. 15 e 16/2008](#)). Essi reiterano l'istanza di rimessione alla Corte costituzionale delle medesime questioni di costituzionalità già sollevate (in particolare con riguardo al premio di maggioranza e alle preferenze), che ritengono rilevanti e non manifestamente infondate.

Con riguardo all'attribuzione del premio di maggioranza su base regionale, ne deducono ulteriormente l'irrazionalità trattandosi di norme concernenti l'elezione di un parlamento nazionale che deve esprimere un governo nazionale (del tutto avulso dai consensi riscossi in ogni singola regione) e non un governo regionale. In altri termini, il premio di maggioranza non verrebbe a premiare il partito o la coalizione che ha ottenuto il maggior numero di voti a livello nazionale, ma irragionevolmente solo quelli che hanno ottenuto il maggior numero di voti nelle regioni più popolose che assegnano il maggior numero di seggi, con la conseguenza che esso si traduce (e si è tradotto) in un "premio di minoranza", con conseguente venir meno della *ratio* del premio che è quella di favorire una maggiore stabilità degli esecutivi, essendo invece favorita la ingovernabilità. I ricorrenti rilevano infine che la Legge elettorale del Senato era stata modellata dal legislatore del 2005 sui principi della contestuale riforma costituzionale (che prevedeva la creazione del "Senato federale") che successivamente fu bocciata all'esito del *Referendum* confermativo del 25 giugno 2006.

3. – E' necessario, prima di entrare nel merito delle questioni di costituzionalità, valutare se sussista in capo ai ricorrenti l'interesse (ex art. 100 c.p.c.) a proporre un'azione il cui *petitum* sostanziale è diretto al riconoscimento della pienezza del diritto di voto, quale diritto politico di rilevanza primaria, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme della L. n. 270 del 2005, che, in tesi, ne precludono l'esercizio in modo conforme alla Costituzione. Il Tribunale, decidendo sull'eccezione sollevata dalle Amministrazioni convenute nel giudizio di merito, ha valutato positivamente l'interesse ad agire in capo ai ricorrenti, implicitamente ritenendo "più ampia la latitudine dell'interesse ad agire, della legittimazione e della facoltà di azione concessa a ogni elettore" (in tal senso è Cass. n. 4103/1982). La corte di appello, nel confermare "integralmente" la Sentenza del Tribunale, ha rigettato l'eccezione che (come risulta dalla sentenza qui impugnata) era stata riproposta in appello, ma le Amministrazioni non hanno svolto attività difensiva in questa sede di legittimità e quindi non hanno proposto il ricorso incidentale in via condizionata che sarebbe stato necessario per investire questa Corte della questione della esistenza dell'interesse ad agire.

3.1. – E tuttavia, una volta riconosciuto l'interesse ad agire per ottenere il riconoscimento della pienezza del diritto di voto in conformità della disciplina costituzionale, quale diritto politico di rilevanza primaria, in funzione del suo esercizio in occasione delle elezioni per il rinnovo delle Camere, ci si deve pur sempre confrontare con la possibile obiezione secondo cui quella in esame sarebbe un'azione di mero accertamento con l'unico fine di ottenere dal giudice solo un "visto di entrata" per l'accesso al giudizio costituzionale, in tal modo rivelandosi la sua pretestuosità. In questa prospettiva sarebbe un'azione inammissibile, per difetto di meritevolezza o di rilevanza dell'interesse azionato, che si risolverebbe in una mera ed astratta prospettazione di un pregiudizio incerto quantomeno nel quando e perciò inidoneo ad assurgere a giuridica consistenza, in quanto strumentale alla soluzione di questioni di diritto soltanto in via teorica.

3.1.1. – A prescindere dal rilievo che la (indagine sulla) meritevolezza dell'interesse non costituisce un parametro valutativo richiesto a norma dell'art. 100 c.p.c., (a differenza di quanto previsto in materia negoziale dall'art. 1322, comma 2, c.c), si può replicare che, ai fini della proponibilità delle azioni di mero accertamento (ammesso che quella proposta sia realmente tale), è sufficiente l'esistenza di uno stato di dubbio o incertezza oggettiva sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico di fonte negoziale o anche legale, in quanto tale idonea a provocare un ingiusto pregiudizio non evitabile se non per il tramite del richiesto accertamento giudiziale della concreta volontà della Legge, senza che sia necessaria l'attualità della lesione di un diritto (v. Cass. n. 13556 e n. 4496/2008, n. 1952/1976, n. 2209/1966).

Del resto, come si è detto, è discutibile che si tratti realmente di un'azione di mero accertamento, posto che l'interesse dei ricorrenti non è tanto quello di sapere di non avere potuto esercitare (nelle elezioni già svolte) e di non potere esercitare (nelle prossime elezioni) il diritto fondamentale di voto in modo conforme a Costituzione, ma è quello di rimuovere un pregiudizio che invero non è dato da una mera situazione di incertezza ma da una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica che postula di essere rimossa mediante un'attività ulteriore, giuridica e materiale, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali. In tal modo ci si allontana dall'archetipo delle azioni di mero accertamento per avvicinarsi a quello delle azioni costitutive o di accertamento-costitutive.

Se così è, senza affermare la natura in *re ipsa* dell'interesse ad agire in siffatte tipologie di azioni (pure predicata da parte della dottrina), sarebbe ben difficile sostenere che l'accertamento richiesto abbia ad oggetto una questione astratta o meramente ipotetica o che si risolva nella mera richiesta di un parere legale al giudice.

L'espressione del voto - attraverso la quale si manifestano la sovranità popolare (art. 1, comma 2, Cost.) e la stessa dignità dell'uomo - costituisce oggetto di un diritto inviolabile (artt. 2, 48, 56 e 58 Cost., art. 3 prot. 1 CEDU) e "permanente" dei cittadini, i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in qualunque momento e devono poterlo esercitare in modo conforme a Costituzione. Lo stato di incertezza al riguardo è fonte di un pregiudizio concreto e ciò è sufficiente per giustificare la meritevolezza dell'interesse ad agire in capo ai ricorrenti.

Una interpretazione della normativa elettorale che, valorizzando la tipicità delle azioni previste in materia (di tipo impugnatorio o concernenti l'ineleggibilità, la decadenza o l'incompatibilità dei candidati), escludesse in radice ovvero condizionasse la proponibilità di azioni come quella qui proposta al maturare di tempi indefiniti o al verificarsi di condizioni non previste dalla Legge (come, ad esempio, la convocazione dei comizi elettorali), entrerebbe in conflitto con i parametri costituzionali (art. 24, e art. 113, comma 2) della effettività e tempestività della tutela giurisdizionale (diversa potrebbe essere la conclusione nel caso in cui sia invocato nel giudizio di merito il riconoscimento preventivo della pienezza del diritto di elettorato passivo, che si assuma leso da una Legge incostituzionale che preveda l'ineleggibilità, quando quel diritto non sia stato esercitato né contestato: quella lesione potrebbe materializzarsi soltanto dopo che il Consiglio regionale abbia deciso "sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti", non potendo l'interesse ad agire desumersi dalla mera "intenzione" di un cittadino di candidarsi in una competizione elettorale, v. Corte cost. [n. 84/2006](#)).

3.2. – Si potrebbe ancora obiettare che non si potrebbe distinguere tra l'oggetto del giudizio di merito principale e quello del giudizio avente ad oggetto l'esame della questione di costituzionalità. In altri

termini, non vi sarebbe la possibilità di configurare la questione di costituzionalità come incidentale rispetto ad un giudizio principale che non sarebbe suscettibile di essere definito con una pronuncia di merito.

Ci si riferisce evidentemente alla tesi secondo cui l'incidentalità che caratterizza il giudizio costituzionale esige una maggiore ampiezza del giudizio a quo e, dunque, la necessità di una statuizione ulteriore da parte del giudice di merito in relazione alla domanda proposta, pur dopo che la Corte costituzionale abbia deciso la questione di costituzionalità. Questa statuizione ulteriore costituisce il segno ineludibile che la questione è stata sollevata, appunto, davvero in via incidentale e non, surrettiziamente, in via principale, perché altrimenti sarebbe violato il divieto di accesso diretto alla Corte costituzionale che distingue il nostro ordinamento da altri ordinamenti dove tale accesso è consentito (la L. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, stabilisce che è possibile sollevare una questione di legittimità costituzionale "nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale" e "qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione").

La tesi sopra ricordata (elaborata rispetto al problema della c.d. *factio litis*) è condivisibile nella misura in cui il giudizio *a quo* deve effettivamente essere mirato a far ottenere un bene della vita proprio o comunque "concettualmente" distinguibile dalla caducazione della norma di Legge all'esito del giudizio di costituzionalità, e così non è nei casi in cui il *petitum* del giudizio di merito consista esclusivamente nell'impugnazione diretta di una norma di Legge ritenuta incostituzionale. La Corte costituzionale ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che costituiscano "l'oggetto esclusivo del giudizio *a quo*" ([n. 256/1982](#), [n. 127/1998](#)), nei casi in cui non sia ravvisabile alcuna questione di merito ([n. 214/1986](#)), o non sia possibile individuare, venuta meno la norma censurata, un provvedimento ulteriore emanabile dal giudice *a quo* per realizzare la tutela della situazione giuridica fatta valere dal ricorrente nel processo principale ([n. 175/2003](#), [n. 38/2009](#)).

3.2.1. – A queste obiezioni i giudici di merito hanno replicato evidenziando che la proposta questione di legittimità costituzionale "non esaurisce la controversia di merito" ed ha rispetto ad essa una "portata più ampia in quanto introdotta mediante la formulazione di una domanda di accertamento". Questa è un'affermazione sostanzialmente condivisibile. Infatti non potrebbe ritenersi che vi sia coincidenza (sul piano fattuale e giuridico) tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello della sentenza che definisce il giudizio di merito. Quest'ultima accerta l'avvenuta lesione del diritto azionato e, allo stesso tempo, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della Sentenza costituzionale. Il punto merita una riflessione ulteriore.

3.2.2. – Si deve considerare che l'autonomia tra l'oggetto del giudizio di merito e di quello costituzionale risulta più evidente nelle azioni di condanna, ma non scompare nelle azioni di accertamento e, a maggior ragione, in quelle di accertamento- costitutive.

Come osservato da una autorevole dottrina, ci sono leggi che creano in maniera immediata restrizioni dei poteri o doveri in capo a determinati soggetti, i quali nel momento stesso in cui la Legge entra in vigore si trovano già pregiudicati da esse, senza bisogno dell'avverarsi di un fatto che trasformi l'ipotesi legislativa in un concreto comando. In tali casi l'azione di accertamento può rappresentare l'unica strada percorribile per la tutela giurisdizionale di diritti fondamentali di cui, altrimenti, non sarebbe possibile una tutela ugualmente efficace e diretta.

L'esistenza nel nostro ordinamento di un filtro per l'accesso alla Corte costituzionale, che è subordinato alla rilevanza della questione di costituzionalità rispetto alla definizione di un giudizio comune, di certo non può tradursi in un ostacolo che precluda quell'accesso qualora si debba rimuovere un'effettiva e concreta lesione di valori costituzionali primari. Una interpretazione in senso opposto indurrebbe a dubitare della compatibilità della L. n. 87 del 1953, medesimo art. 23, con l'art. 134 Cost. (v. Corte cost. [n. 130/1971](#)).

3.2.3. – E' necessario tenere presente che il requisito della rilevanza "va valutato allo stato degli atti al momento dell'emanazione dell'Ordinanza di rimessione" (Corte cost. [n. 367/1991](#)), esso riguardando "solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato" (Corte cost. [n. 110/2000](#)), "essendo irrilevante questione di fatto se le parti del giudizio *a quo* si possano o meno giovare degli effetti della decisione con la quale si è chiuso il giudizio medesimo" (Corte cost. [n. 241/2008](#)), né ha effetti sulla rilevanza della questione "l'avvenuto svolgimento della competizione elettorale" (Corte cost. [n. 236/2010](#)). La medesima Corte ha puntualizzato che "nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo*, non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi" (Corte cost. [n. 4/2000](#)).

Anche la giurisprudenza della Cassazione è nel senso che la questione di costituzionalità può formare oggetto autonomo di impugnazione quando, attraverso la sua riproposizione, si tenda ad ottenere, per effetto dell'eliminazione dall'ordinamento della norma denunciata, una decisione diversa e più favorevole di quella adottata dalla sentenza impugnata (v., tra le altre, Cass. n. 5775/1987). Fallace sarebbe quindi l'obiezione (cui si è già in parte risposto al p. 3.2.1) secondo cui l'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte cost. verrebbe a consumare ex se la tutela richiesta al giudice remittente, nella successiva fase del giudizio principale, con l'effetto di escludere l'incidentalità del giudizio costituzionale. Infatti, il giudizio sulla rilevanza va fatto, come si è detto, nel momento in cui il dubbio di costituzionalità è posto, dalla cui dimostrata fondatezza (per effetto della Sentenza della Corte costituzionale) è possibile avere solo una conferma e non certo una smentita della correttezza di quel giudizio sulla rilevanza.

4. – Sebbene la questione di giurisdizione sia coperta dal giudicato interno (l'eccezione è stata rigettata dai giudici di merito e non riproposta in questa sede) è opportuno evidenziare che la conclusione qui raggiunta, in ordine all'ammissibilità dell'azione introdotta avanti al giudice ordinario, non collide con la competenza riservata alle Camere tramite le rispettive Giunte parlamentari (art. 66 Cost.), alle quali spetta di conoscere ogni questione concernente le operazioni elettorali, ivi comprese quelle relative all'ammissione delle liste in materia di convalida dell'elezione dei propri componenti, nonché al giudizio definitivo su ogni contestazione, protesta o reclamo presentati ai singoli Uffici elettorali circoscrizionali e all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente (v. Cass., sez. un., n. 3731/2013, n. 9151/2008). Tale competenza, infatti, non interferisce con la giurisdizione del giudice naturale dei diritti fondamentali e dei diritti politici in particolare, che è il giudice ordinario, senza bisogno di invocare la

L. n. 2248 del 1865, pur vigente art. 2, all. E⁷ (non essendo parte nella controversia una Pubblica amministrazione intesa come articolazione del potere esecutivo).

5. – Venendo ad esaminare il secondo motivo di ricorso, si deve valutare se siano non manifestamente infondate le proposte questioni di legittimità costituzionale della Legge elettorale n. 270/2005, di cui si è riconosciuta la rilevanza, non potendo il giudizio sulla dedotta lesione del diritto di voto essere definito indipendentemente da esse. A seguire la tesi espressa dai giudici di merito, i quali le hanno giudicato manifestamente infondate, sul presupposto della particolare ampiezza della discrezionalità di cui gode il legislatore in materia, si dovrebbe ritenere che le leggi elettorali sfuggano di per sé al sindacato di costituzionalità, rappresentando (come si è pure problematicamente sostenuto da una parte della dottrina) una sorta di "zona d'ombra" o "zona franca" sottratta al giudizio di costituzionalità.

5.1. – Questa impostazione non è condivisibile.

Il fatto che la materia dei sistemi elettorali non abbia costituito oggetto di un'espressa disciplina nella Costituzione, che ha rimesso al legislatore ordinario la scelta e la configurazione del sistema elettorale, non significa che le norme legislative in materia non debbano essere concepite in un quadro coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento e, in particolare, con il principio costituzionale di uguaglianza, inteso come principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), e con il vincolo costituzionale al legislatore di rispettare i parametri del voto personale, eguale, libero e diretto (artt. 48, 56 e 58 Cost.), in linea con una consolidata tradizione costituzionale comune agli Stati membri (l'art. 3 prot. 1 CEDU riconosce al popolo il diritto alla "scelta del corpo legislativo"; di "suffragio universale diretto, libero e segreto" parla anche l'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁸, a proposito dell'elezione dei membri del Parlamento Europeo; sulla stessa linea l'art. 38 della Costituzione tedesca⁹, art. 61 di quella belga¹⁰ e, sull'uguaglianza del voto, l'art. 3 di quella francese del 1958¹¹).

Né varrebbe l'obiezione secondo cui, rientrando le leggi elettorali nella categoria delle Leggi costituzionalmente necessarie, non ne sarebbe possibile l'espunzione dall'ordinamento nemmeno in caso di illegittimità costituzionale poiché una eventuale sentenza costituzionale avrebbe come effetto quello di creare un inammissibile *vulnus* al principio (da ultimo ribadito da Corte cost. [n. 13/2012](#)) di continuità e costante operatività degli organi costituzionali, al cui funzionamento quelle Leggi sono indispensabili.

In realtà, come evidenziato da un'autorevole dottrina, è dubbio che tale principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale ai fini dell'ammissibilità dei *Referendum* abrogativi, sia trasferibile negli stessi termini anche in presenza di una illegittimità costituzionale conclamata (perché si finirebbe per tollerare la permanente vigenza di norme incostituzionali, fatto questo grave se si considera la rilevanza essenziale della Legge elettorale per la vita democratica di un Paese).

E' opportuno puntualizzare che la proposta questione di legittimità costituzionale non mira a far caducare l'intera L. n. 270 del 2005, né a sostituirla con un'altra eterogenea impingendo nella

⁷ Link: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Strumenti/Riferiment/L-/L20-03-1865_2248.pdf (Ragioneria Generale dello Stato)

⁸ Link: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

⁹ Si rinvia a :

F. Lanchester, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, 2° ed. aggiornata ed ampliata, Milano, Giuffrè, 2009

¹⁰ Link: http://www.consiglioveneto.it/cryportal/BancheDati/costituzioni/be/zBelgio_sin.pdf

¹¹ Link: <http://www.parlalex.it/pagina.asp?id=2815#4>

discrezionalità del legislatore, ma a ripristinare nella Legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati (concernenti - così anticipando le conclusioni - la disciplina del premio di maggioranza e delle preferenze), senza compromettere la permanente idoneità del sistema elettorale a garantire il rinnovo degli organi costituzionali. Tale conclusione - ad avviso del Collegio - non è contraddetta né ostacolata dalla eventualità che si renda necessaria un'opera di mera "cosmesi normativa" e di ripulitura del testo per la presenza di frammenti normativi residui, che può essere realizzata dalla Corte costituzionale, avvalendosi dei poteri che ha a disposizione (compreso quello di cui alla L. n. 87 del 1953, art. 27, ult. parte), o dal legislatore in attuazione dei principi enunciati dalla stessa Corte.

6. – Venendo al merito delle questioni di legittimità costituzionale, non sono manifestamente infondate quelle concernenti l'attribuzione del premio di maggioranza per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica e l'esclusione del voto di preferenza; è manifestamente infondata quella concernente la dedotta menomazione dei poteri del Capo dello Stato.

7. – Con riguardo al premio di maggioranza per la Camera, il D.P.R. n. 361 del 1957, art. 83, nel testo risultante dalla sostituzione operata dalla L. n. 270 del 2005, prevede che l'Ufficio elettorale nazionale verifica "se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi abbia conseguito almeno 340 seggi" (comma 1 n. 5); "Qualora la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi ai sensi del comma 1 non abbia già conseguito almeno 340 seggi, ad essa viene ulteriormente attribuito il numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza. In tale caso l'Ufficio assegna 340 seggi alla suddetta coalizione di liste o singola lista.

Divide quindi il totale delle cifre elettorali nazionali di tutte le liste della coalizione o della singola lista per 340, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale di maggioranza" (comma 2; la ripartizione dei seggi restanti tra le altre liste e coalizioni è prevista nel comma successivo).

7.1. – La Legge n. 270/2005 ha in tal modo introdotto un premio di maggioranza assegnato (a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato) alla lista o coalizione di liste che abbia ottenuto il maggior numero di voti. E' sufficiente uno scarto minimo di voti per fare attribuire alla lista o coalizione vincente alla Camera un vantaggio in termini di seggi (340) rispetto a tutte le altre liste o coalizioni, che è ancor più evidente se si considera che il premio è attribuito a prescindere dal raggiungimento di un minimo di voti o di seggi. L'effetto è di trasformare una maggioranza relativa di voti (potenzialmente anche molto modesta) in una maggioranza assoluta di seggi, con un vantaggio rispetto alle altre liste o coalizioni che determina una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica (art. 1 Cost., comma 2, e art. 67 Cost.).

La Corte costituzionale ha più volte segnalato al Parlamento "l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi" (Corte cost. [n. 15/2008](#) e, per il Senato, [n. 16/2008](#); v. anche la [n. 13/2012](#)); il Capo dello Stato (nel discorso del 22 aprile 2013 al Parlamento in seduta comune) ha osservato che si tratta di un premio "abnorme"¹².

La finalità avuta di mira dalla L. n. 270 del 2005, è stata quella di assicurare la durata della legislatura e la governabilità. Del resto, durante i lavori preparatori della Costituzione, l'ordine del giorno Perassi (II

¹² Link: <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2688>

Sottoc, 4 settembre 1946¹³) aveva espresso l'opportunità che la forma parlamentare venisse disciplinata "con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo".

Se quindi è vero che tale finalità può giustificare una limitata deroga al principio della rappresentanza e la sottrazione alla minoranza di un certo numero di seggi (cui essa avrebbe diritto in base a un calcolo proporzionale), tuttavia occorre pur sempre che il meccanismo che consente la traduzione dei voti in seggi non determini una sproporzione talmente grave da risultare irragionevole e, quindi, in violazione dell'art. 3 Cost..

Ciò è quanto realizzato dalla L. n. 270 del 2005. Il premio per la Camera, come si è detto, ha la funzione di trasformare anche modeste maggioranze relative di voti in maggioranze assolute di seggi, con un effetto ben più grave del premio previsto dalla L. n. 148 del 1953¹⁴, che (sulla scia della Legge francese n. 519/1951¹⁵, c.d. *loi scelerate*) attribuiva alle liste che avessero già ottenuto la maggioranza assoluta dei voti una quota aggiuntiva di seggi (si parlava di premio "alla" maggioranza) al fine di far raggiungere il 64% del totale dei seggi, e persino di quello previsto dalla L. n. 2444 del 1923¹⁶ (c.d. Legge Acerbo) che richiedeva il raggiungimento del venticinque per cento dei voti validi per far scattare il premio dei due terzi dei seggi.

Si tratta di un meccanismo premiale che, da un lato, come è stato notato in dottrina, incentivando (mediante una complessa modulazione delle soglie di accesso alle due Camere) il raggiungimento di accordi tra le liste al fine di accedere al premio, contraddice l'esigenza di assicurare la governabilità, stante la possibilità che, anche immediatamente dopo le elezioni, la coalizione beneficiaria del premio si scioglia o i partiti che ne facevano parte ne escano (con l'ulteriore conseguenza che l'attribuzione del premio, se era servita a favorire la formazione di un governo all'inizio della legislatura, potrebbe invece ostacolarla con riferimento ai governi successivi, basati su coalizioni diverse); dall'altro, esso provoca una alterazione degli equilibri istituzionali, tenuto conto che la maggioranza beneficiaria del premio è in grado di eleggere gli organi di garanzia che, tra l'altro, restano in carica per un tempo più lungo della legislatura. Esso è quindi manifestamente irragionevole (art. 3 Cost.), nonché lesivo dei principi di uguaglianza del voto (art. 48 Cost., comma 2) e rappresentanza democratica (art. 1 Cost., comma 2, e art. 67 Cost.). E' vero, come ha ricordato la Corte di appello, che il principio costituzionale dell'uguaglianza del voto "non si estende al risultato delle elezioni ma opera esclusivamente nella fase in cui viene espresso, con conseguente esclusione del voto multiplo e del voto plurimo, considerato che qualsiasi sistema elettorale implica un grado più o meno consistente di distorsione nella fase conclusiva della distribuzione dei seggi" (Corte cost. [n. 15 e 16/2008](#) cit., [n. 107/1996](#), [n. 429/1992](#)). Tuttavia la distorsione provocata dall'attribuzione del suddetto premio costituisce non già un mero inconveniente di fatto (che può riscontrarsi in vari sistemi elettorali) ma il risultato di un meccanismo che è irrazionale perché normativamente programmato per tale esito. Ed è per questo che i ricorrenti correttamente invocano come norma-parametro anche l'art. 48 Cost., comma 2, poiché ad essere compromessa è proprio la "parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso" nella quale l'uguaglianza del voto consiste (Corte cost. [n. 173/2003](#), [n. 107/1996](#)).

¹³ Link: http://www.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed008/sed008.pdf

¹⁴ Link: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1953:148>

¹⁵ Link:

http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19510510&numTexte=&pageDebut=04859&pageFin=

¹⁶ Link: http://storia.camera.it/res/pdf/leggi/2444_%20LEGGE_1923.pdf

8. – Per il Senato, il D.Lgs. n. 533 del 1993, art. 17, nel testo sostituito dalla L. n. 270 del 2005, prevede che l'Ufficio elettorale regionale verifica "se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione abbia conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento all'unità superiore" (comma 2); "Nel caso in cui la verifica di cui al comma 2 abbia dato esito negativo, l'ufficio elettorale regionale assegna alla coalizione di liste o alla singola lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti un numero di seggi ulteriore necessario per raggiungere il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento all'unità superiore" (comma 4; la ripartizione dei seggi restanti tra le altre liste e coalizioni è disciplinata nei commi successivi).

8.1. – Il dubbio di legittimità costituzionale del premio per il Senato, oltre che per la mancanza di una soglia minima di voti e/o di seggi (v. Corte cost. [n. 16/2008](#)), sorge per l'ulteriore profilo di irrazionalità intrinseco in un meccanismo che di fatto contraddice lo scopo che dichiara di voler perseguire (quello di assicurare la governabilità). Infatti, essendo il premio diverso per ogni regione, il risultato è una sommatoria casuale dei premi regionali che finiscono per elidersi tra loro e possono addirittura rovesciare il risultato ottenuto dalle liste e coalizioni di lista su base nazionale. Le diverse maggioranze regionali non avranno mai modo di esprimersi e di contare, perché il Senato è un'assemblea unitaria e il governo è nazionale.

In tal modo si favorisce la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea tra i due rami del Parlamento, e si compromette sia il funzionamento della nostra forma di governo parlamentare nella quale, secondo i dettami del bicameralismo perfetto, "il Governo deve avere la fiducia delle due Camere" (art. 94 Cost., comma 1), sia l'esercizio della funzione legislativa che l'art. 70 Cost., attribuisce paritariamente alla Camera e al Senato.

8.2.- La violazione dei principi di ragionevolezza e uguaglianza del voto (art. 3 Cost., e art. 48 Cost., comma 2) è per il Senato ancor più evidente se si considera che l'entità del premio, in favore della lista o coalizione che ha ottenuto più voti, varia regione per regione ed è maggiore nelle regioni più grandi e popolate, con l'effetto che il peso del voto (che dovrebbe essere uguale e contare allo stesso modo ai fini della traduzione in seggi) è diverso a seconda della collocazione geografica dei cittadini elettori. Né varrebbe obiettare che l'art. 57 Cost., comma 1, prevede che il Senato sia "eletto a base regionale", essendo qui in discussione non l'attribuzione dei seggi su base regionale ma le caratteristiche e gli effetti di un premio (alle singole liste o coalizioni di liste) che se introdotto dal legislatore ordinario deve esserlo rispettando il principio di uguaglianza di tutti i cittadini nel territorio nazionale.

9. – Con riguardo all'abolizione del voto di preferenza, il dubbio di legittimità costituzionale investe, per l'elezione della Camera, il D.P.R. n. 361 del 1957, art. 4, comma 2, nel testo risultante dalla sostituzione operata dalla Legge n. 270/2005, secondo cui "Ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista" (l'ulteriore disposizione censurata dai ricorrenti, secondo cui il voto è "attribuito a liste di candidati concorrenti", era già contenuta nel testo originario del D.P.R. n. 361 del 1957, art. 1, comma 1). Inoltre la L. n. 270 del 2005, sopprimendo nell'art. 59

del citato D.P.R. il secondo comma (che così recitava: "Una scheda valida per l'elezione del candidato nel collegio uninominale rappresenta un voto individuale"), ha lasciato in vigore solo il comma 1 ("Una scheda valida per la scelta della lista rappresenta un voto di lista") il quale è anch'esso investito, in via consequenziale, dal dubbio di costituzionalità (il D.P.R. n. 361 del 1957, artt. 58 e 60 ss., in parte sostituiti o soppressi dalla L. n. 270 del 2005, disciplinavano poi le modalità di espressione del voto). Per l'elezione del Senato, il dubbio investe il D.Lgs. n. 533 del 1993, art. 14, comma 1, come sostituito dalla L. n. 270 del 2005, secondo cui "Il voto si esprime tracciando, con la matita, sulla scheda un solo segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta" (gli articoli successivi, ora sostituiti e in parte soppressi, disciplinavano le modalità del voto nel precedente sistema elettorale; l'ulteriore disposizione, censurata dai ricorrenti, sulla attribuzione del seggio vacante "nell'ambito della medesima circoscrizione, al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti nell'ordine progressivo di lista", era già contenuta nel testo originario dell'art. 19, comma 1, del medesimo D.Lgs.).

9.1. – E' stata così abolita qualsiasi possibilità per l'elettore di esprimere una preferenza (i nomi dei candidati non compaiono neppure sulla scheda e per conoscerli egli è costretto a svolgere apposite ricerche). Come diffusamente evidenziato dalla dottrina, l'elettore può votare solo una lista "bloccata"; l'elezione sarà determinata esclusivamente dall'ordine di lista stabilito dal partito all'atto della presentazione, poiché è tale ordine, e non il voto del cittadino elettore, a distinguere la posizione di candidato certamente eletto o, al contrario, non eletto.

I ricorrenti dubitano della legittimità costituzionale di questo sistema. La questione non è manifestamente infondata per le ragioni che seguono.

9.2. – L'art. 56 Cost., comma 1, e art. 58 Cost., comma 1, stabiliscono che il suffragio è "diretto" (oltre che "universale") per l'elezione dei deputati e dei senatori; l'art. 48 Cost., comma 2, stabilisce che il voto è "personale" e "libero" (oltre che "eguale" e "segreto"); l'art. 3 prot. 1 CEDU riconosce al popolo il diritto alla "scelta del corpo legislativo", in linea con le costituzioni di altri paesi Europei (i deputati "sono eletti direttamente dai cittadini" secondo l'art. 61 della Costituzione belga; l'art. 38 della Costituzione tedesca stabilisce che "I deputati del *Bundestag* sono eletti con elezioni a suffragio universale, dirette, libere, uguali e segrete").

La nostra Carta fondamentale, nel prevedere il voto "diretto", esclude quindi implicitamente (ma chiaramente) il voto "indiretto" in qualsiasi forma esso possa essere congegnato dal legislatore. Il dubbio è se possa considerarsi come "diretto" oppure come sostanzialmente "indiretto", e quindi incompatibile con la Costituzione, un voto che non consente all'elettore di esprimere alcuna preferenza, ad esempio indicando il nominativo di un candidato sulla scheda, ma solo di scegliere una lista di partito, cui in definitiva è rimessa la designazione dei candidati.

I partiti concorrono, con le altre formazioni sociali (art. 2 Cost.), "con metodo democratico a determinare la politica nazionale" (art. 49 Cost.), ma non si identificano con le istituzioni rappresentative da eleggere né con il corpo elettorale. La loro è una funzione strumentale di proposta e di raccordo tra i cittadini e le istituzioni, cioè di intermediazione; essi "concorrono alla espressione del voto" (per usare le parole dell'art. 4 della Costituzione francese), ma non possono sostituirsi al corpo elettorale. Vi è da chiedersi se sia rispettato il nucleo sostanziale dell'art. 67 Cost. che, prevedendo che

"Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato", presuppone evidentemente l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori. Vi è anche da chiedersi se possa ritenersi realmente "libero" il voto quando all'elettore è sottratta la facoltà di scegliere l'eletto (ad avviso di una parte della dottrina, l'espressione "libertà di voto senza preferenza" assume il significato di un "drammatico ossimoro") e se possa ritenersi "personale" un voto che è invece "spersonalizzato".

Né varrebbe sostenere in senso contrario che l'elettore sarebbe libero di scegliere tra l'una e l'altra lista in cui è ricompreso il candidato prescelto. La sua elezione infatti non dipenderebbe dal numero di voti ottenuti ma dall'ordine di candidatura nella lista assegnato dagli organi di partito.

In definitiva è dubbio che l'opzione seguita dal legislatore del 2005 costituisca il risultato di un bilanciamento ragionevole e costituzionalmente accettabile tra i diversi valori in gioco.

10. – Nel terzo motivo di ricorso è censurato l'inserimento nel D.P.R. n. 361 del 1957, art. 14 bis, ad opera della L. n. 270 del 2005, della indicazione del nome e cognome della persona "come unico capo della coalizione" da parte dei partiti o gruppi politici organizzati, tra loro collegati in coalizione, che si candidano a governare, con l'effetto che il Presidente della Repubblica non potrebbe contraddire tale indicazione contenuta nel simbolo della coalizione o lista di "minoranza" vincente anche per un solo voto. In tal modo la convergente previsione del "premio di maggioranza", combinata con il "sistema delle liste bloccate" e con l'inserimento nella scheda elettorale del nome del capo della lista o della coalizione, quale indicazione coartante la discrezionalità del Presidente della Repubblica nella nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, si tradurrebbe in una surrettizia trasformazione della Repubblica da "parlamentare" a "presidenziale".

10.1. – La questione di costituzionalità, che è alla base del motivo in esame, è manifestamente infondata. E' sufficiente considerare che il richiamato D.P.R. n. 361 del 1957, art. 14 bis, comma 3, ult. parte, puntualizza che "Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92 Cost., comma 2", risultando smentita la tesi della menomazione dei poteri del Capo dello Stato nella formazione del governo.

11. – Nella memoria illustrativa i ricorrenti adombrano ulteriori profili di incostituzionalità della Legge n. 270/2005, per la diversità delle soglie di accesso alla Camera e al Senato e per la previsione solo per la Camera di soglie più basse (anche sotto il 2%) per le liste coalizzate.

11.1. – La generica deduzione, tuttavia, non si è tradotta in una eccezione di legittimità costituzionale di specifiche disposizioni di Legge. E comunque la modulazione delle soglie di accesso alle due Camere rientra nella piena discrezionalità del legislatore il quale, al fine di evitare una frammentazione eccessiva delle liste, può provvedervi con una pluralità di soluzioni e di meccanismi che, se configurati in modo non irragionevole, si sottraggono al sindacato di costituzionalità.

12. – In conclusione, sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate nel giudizio, tutte incidenti sulle modalità di esercizio della sovranità popolare (art. 1 Cost., comma 2, e art. 67 Cost.), aventi ad oggetto:

- il D.P.R. n. 361 del 1957, art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, nel testo risultante dalla L. n. 270 del 2005, sul premio di maggioranza per l'elezione della Camera dei Deputati, in relazione all'art. 3 Cost., e art. 48 Cost., comma 2;
- il D.Lgs. n. 533 del 1993, art. 17, commi 2 e 4, nel testo risultante dalla L. n. 270 del 2005, sul premio di maggioranza per l'elezione del Senato della Repubblica, in relazione all'art. 3 Cost., e art. 48 Cost., comma 2;
- il D.P.R. n. 361 del 1957, art. 4, comma 2, e art. 59, comma 1, nel testo risultante dalla L. n. 270 del 2005, sul voto di preferenza per la Camera, in relazione all'art. 3 Cost., art. 48 Cost., comma 2, art. 49 Cost., art. 56 Cost., comma 1, e art. 117 Cost., comma 1, anche alla luce dell'art. 3 Prot. 1 CEDU;
- il D.Lgs. n. 533 del 1993, art. 14, comma 1, nel testo risultante dalla Legge n. 270/2005, sul voto di preferenza per il Senato, in relazione all'art. 3 Cost., art. 48 Cost., comma 2, art. 49 Cost., art. 58 Cost., comma 1, e art. 117 Cost., comma 1, anche alla luce dell'art. 3 Prot. 1 CEDU.

P.Q.M.

La Corte dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione all'art. 1 Cost., comma 2, art. 3 Cost., art. 48 Cost., comma 2, art. 49 Cost., art. 56 Cost., comma 1, art. 58 Cost., comma 1, art. 67 Cost., e art. 117 Cost., comma 1, anche alla luce dell'art. 3 Prot. 1 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le questioni di legittimità costituzionale del D.P.R. n. 361 del 1957, art. 4, comma 2, art. 59, comma 1, e art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, nel testo risultante dalla L. n. 270 del 2005; D.Lgs. n. 533 del 1993, art. 14, comma 1, e art. 17, commi 2 e 4, nel testo risultante dalla L. n. 270 del 2005.

Manda alla Cancelleria di notificare la presente Ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati ed alle parti del presente giudizio.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte Costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Si comunichi a cura della Cancelleria. Così deciso in Roma, il 21 marzo 2013.

Depositato in Cancelleria il 17 maggio 2013

3. Giurisprudenza costituzionale citata all'interno dell'Ordinanza¹⁷

Giurisprudenza costituzionale citata all'interno dell'Ordinanza.

3.1 Profili intrinsecamente irrazionali ed aspetti problematici della Legge N. 270/2005¹⁸.

- *Sentenza N. 15/2008*

- *Sentenza N. 16/2008*

- [Sentenza N. 13 anno 2012](#)

3.2 Ammissibilità del ricorso.

- [Ordinanza N. 130 anno 1971](#)

- [Sentenza N. 84 anno 2006](#)

3.3 Inammissibilità del ricorso (fictio juris).

- [Sentenza N. 256 anno 1982](#)

- [Sentenza N. 127 anno 1998](#)

3.4 Mancanza della questione di merito.

- [Sentenza N. 214 anno 1986](#)

3.5 Mancanza del provvedimento ulteriore emanabile dal giudice a quo per realizzare la tutela della situazione giuridica fatta valere dal ricorrente nel processo principale.

- [Ordinanza N. 175 anno 2003](#)

- [Sentenza N. 38 anno 2009](#)

3.6 Rilevanza dell'Ordinanza di rimessione.

- [Sentenza N. 367 anno 1991](#)

- [Ordinanza N. 110 anno 2000](#)

- [Sentenza N. 4 anno 2000](#)

- [Sentenza N. 241 anno 2008](#)

- [Sentenza N. 236 anno 2010](#)

3.7 Principio costituzionale dell'uguaglianza del voto.

- [Sentenza N. 429 anno 1992](#)

- [Sentenza N. 107 anno 1996](#)

3.1 Ordinanza N. 130 anno 1971

N. 130

ORDINANZA 4 GIUGNO 1971

Deposito in cancelleria: 9 giugno 1971.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 151 del 16 giugno 1971.

¹⁷ Fonte: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

¹⁸ Per le Sentenze della Corte costituzionale N. 15/2008; N. 16/2008 si rimanda alla sezione "[Documentazione](#)", "Dossier Referendum Elettorale – Reviviscenza", "Giurisprudenza costituzionale in tema di Referendum elettorali" su "[Nomos – Le attualità nel Diritto](#)" n.1 del 2012

Pres. BRANCA – Rel. CHIARELLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente

Prof. MICHELE FRAGALI

Prof. COSTANTINO MORTATI

Prof. GIUSEPPE CHIARELLI

Dott. GIUSEPPE VERZÌ

Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI

Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO

Dott. LUIGI OGGIONI

Dott. ANGELO DE MARCO

Avv. ERCOLE ROCCHETTI

Prof. ENZO CAPALOZZA

Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI

Prof. VEZIO CRISAFULLI

Dott. NICOLA REALE

Prof. PAOLO ROSSI

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23 della Legge 11 marzo 1953, n. 87 (norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e dell'art. 59, primo comma, del codice penale, promosso con Ordinanza emessa il 21 maggio 1970 dal pretore di Chieri in procedimento penale contro ignoti, iscritta al n. 260 del Registro Ordinanze 1970 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 254 del 7 ottobre 1970.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 19 maggio 1971 il Giudice relatore Giuseppe Chiarelli.

Ritenuto che il pretore di Chieri, con Ordinanza 21 maggio 1970, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, nella parte in cui, richiedendo la rilevanza della questione, esclude la proponibilità di eccezioni di costituzionalità che, pur sorgendo nel corso di un giudizio, non si pongono come pregiudiziali rispetto alla definizione del giudizio stesso, in riferimento all'art. 1 della Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1;

che con la medesima Ordinanza è stata altresì proposta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, primo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede l'imputazione obiettiva delle circostanze del reato, in riferimento all'art. 27, primo comma, della Costituzione.

Considerato che l'art. 1 della Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nel prevedere che la questione di legittimità costituzionale può essere "rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio", non ha conferito al giudice la facoltà di sollevare una questione di legittimità costituzionale dalla cui risoluzione non dipenda la decisione del giudizio di cui è investito;

che l'art. 23 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, nel richiedere il requisito della rilevanza, si uniforma alla predetta norma costituzionale, e che pertanto la proposta questione di legittimità costituzionale del detto articolo è manifestamente infondata;

che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, primo comma, del codice penale è nella specie irrilevante, com'è riconosciuto nella stessa Ordinanza di rimessione a questa Corte.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

avvalendosi dei poteri di cui agli artt. 26, secondo comma, della Legge 11 marzo 1953, n. 87. e 9, secondo comma, delle Norme integrative:

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 della Legge 11 marzo 1953, n. 87 (norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), proposta, con l'Ordinanza in epigrafe, in riferimento all'art. 1 della Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; dichiara la manifesta inammissibilità, per irrilevanza, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, primo comma, del codice penale, proposta con la medesima Ordinanza in riferimento all'art. 27, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 1971.

3.2 *Sentenza N. 256 anno 1982*

N. 256

SENTENZA 22 DICEMBRE 1982

Deposito in cancelleria: 31 dicembre 1982.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 11 del 12 gennaio 1983.

Pres. e Rel. ELIA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente

Prof. ANTONINO DE STEFANO

Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN

Avv. ORONZO REALE

Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI

Avv. ALBERTO MALAGUGINI

Prof. LIVIO PALADIN

Prof. ANTONIO LA PERGOLA

Prof. VIRGILIO ANDRIOLI

Prof. GIUSEPPE FERRARI

Dott. FRANCESCO SAJA

Prof. GIOVANNI CONSO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma secondo, della Legge 13 giugno 1912, n. 555 (Acquisizione della cittadinanza italiana) promosso con Ordinanza emessa il 24 giugno 1980 dal Pretore di Roma, sul ricorso proposto da Santana Reyes Miguel contro il Ministro dell'Interno ed altro, iscritta al n. 691 del Registro Ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 332 del 3 dicembre 1980.

Visto l'atto di costituzione di Santana Reyes Miguel;
udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 1982 il Giudice relatore Leopoldo Elia;
udito l'avv. Anton Luigi Paoletti, per Santana Reyes Miguel.

Ritenuto in fatto

1. - Miguel Reyes Santana, cittadino dominicano coniugato con cittadina italiana, assumendo di aver acquisito la cittadinanza italiana *jure communicationis*, con ricorso al Pretore di Roma ex art. 700 c.p.c., chiedeva che gli fosse concessa la tutela atipica e provvisoria in relazione al suo diritto a svolgere lavoro in Italia, previo incidente di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma secondo, della Legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui tale norma esclude che il soggetto straniero di sesso maschile, il quale contragga matrimonio con cittadina italiana, acquista la cittadinanza italiana.

Il Pretore, ritenuta la propria giurisdizione e la rilevanza della questione anzidetta, la giudicava altresì non manifestamente infondata, osservando che la sperequazione quanto a comunicazione della cittadinanza, nei limiti della delibazione della non manifesta infondatezza, sembra contrastare e con il generale principio d'eguaglianza e con quello specifico della parità dei coniugi in relazione alla tutela della persona di cui all'art. 2 Cost.

Né potrebbe ricondursi la discriminazione in parola alla esigenza di tutela della unità familiare poiché, al contrario, la disciplina contestata determinerebbe una situazione giuridica incompatibile con l'unità della famiglia, nella misura in cui, impedendo o rendendo difficoltoso al marito di svolgere in Italia una attività lavorativa, impedisce, quanto meno di fatto - e sotto questo profilo potrebbe rilevare l'art. 3 comma secondo - la realizzazione dell'unità familiare.

2. - L'Ordinanza è stata regolarmente notificata, comunicata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. Dinanzi alla Corte costituzionale si è costituito Miguel Reyes Santana, rappresentato e difeso dall'avv. Anton Luigi Paoletti, che insiste per l'accoglimento della questione.

Considerato in diritto

Il Pretore di Roma nell'Ordinanza in esame non chiarisce quale sia il provvedimento cautelare atipico che intenderebbe adottare, ove la questione di legittimità costituzionale fosse, in ipotesi, accolta. In particolare va rilevato che il Santana, nel suo ricorso ex art. 700 c.p.c., faceva riferimento ad un concorso pubblico per il quale il termine di presentazione della domanda di ammissione era scaduto ancor prima della pronunzia dell'Ordinanza di rimessione.

D'altra parte nell'Ordinanza non si fa riferimento, se non generico, ad altre situazioni giuridiche sostanziali diverse da quelle relative al detto concorso, sicché nella specie l'eccezione di costituzionalità si appalesa l'esclusivo oggetto del giudizio a quo (cfr. Sent. n. 64/74).

Ne consegue l'inammissibilità della proposta eccezione.
per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, della Legge 13 giugno 1912, n. 555, proposta con l'Ordinanza in epigrafe.
Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 dicembre 1982.

GIOVANNI VITALE – Cancelliere

3.3 Sentenza N. 214 anno 1986

N. 214

SENTENZA 9 LUGLIO 1986

Deposito in cancelleria: 24 luglio 1986.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 38/1[^] s.s. del 1 agosto 1986.

Pres. LA PERGOLA – Rel. GRECO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Prof. ANTONIO LA PERGOLA, Presidente

Prof. VIRGILIO ANDRIOLI

Prof. GIUSEPPE FERRARI

Dott. FRANCESCO SAJA

Prof. GIOVANNI CONSO

Prof. ETTORE GALLO

Dott. ALDO CORASANITI

Prof. GIUSEPPE BORZELLINO

Dott. FRANCESCO GRECO

Prof. RENATO DELL'ANDRO

Prof. GABRIELE PESCATORE

Avv. UGO SPAGNOLI

Prof. FRANCESCO PAOLO CASAVOLA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 *quinquies*, terzo comma (*recte*: secondo comma), della Legge 16 aprile 1974 n. 114 (conversione in Legge con modificazioni del D.L. 2 marzo 1974 n. 30, concernente norme per il miglioramento di alcuni trattamenti previdenziali e assistenziali) promosso con Ordinanza emessa il 2 marzo 1979 nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Cagnolati Policarpo ed altri e l'I.N.P.S., iscritta al n. 424 del Registro Ordinanze del 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 203 dell'anno 1979.

Visto l'atto di costituzione di Cagnolati Policarpo ed altri;

udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 1986 il Giudice relatore Francesco Greco;

udito l'avv. Bruno Mammone per Cagnolati Policarpo ed altri.

Ritenuto in fatto

1. - Con distinti ricorsi al Pretore di Reggio Emilia, Cagnolati Policarpo ed altri pensionati convenivano in giudizio l'I.N.P.S. al fine di ottenere una pronunzia di non manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 *quinquies*, terzo comma, della Legge 16 aprile 1974 n. 114, in relazione all'art. 3 Cost..

Precisavano di essere titolari di pensione di vecchiaia a carico dell'A.G.O. e di avere, dopo il pensionamento, continuato a prestare attività lavorativa, sicché si erano trovati nella condizione necessaria per ottenere la riliquidazione del trattamento pensionistico secondo il sistema retributivo, ai sensi dell'art. 13 della Legge 30 aprile 1969 n. 153 e del citato art. 2 *quinquies* della successiva Legge 16 aprile 1974 n. 114. L'Istituto convenuto, tuttavia, nel procedere a tale riliquidazione, l'aveva subordinata al recupero dei ratei di pensione erogati durante il periodo dall'1 maggio 1968 al 30 aprile 1969, come previsto dalla norma da ultimo citata che, in parte qua, veniva appunto censurata dai ricorrenti.

Il giudice adito, ritenendo l'eccezione non manifestamente infondata, ne rimetteva l'esame a questa Corte con Ordinanza emessa il 2 marzo 1979 (R.O. n. 424/79), ritualmente comunicata, notificata e pubblicata con la Gazzetta Ufficiale del 25 luglio 1979 n. 203.

Riepilogati come sopra i termini della vicenda, rilevava altresì che i ricorrenti avevano inutilmente impugnato in sede amministrativa il provvedimento concernente le ritenute dei suddetti ratei ed invocato l'applicazione, nei propri confronti, dell'art. 34 della Legge 3 giugno 1975 n. 160 che, equiparando, ai fini della riliquidazione della pensione, i pensionati di invalidità a quelli di vecchiaia, aveva esteso anche a questi il beneficio, già accordato ai primi, di ottenere la riliquidazione stessa senza recupero dei ratei corrisposti in applicazione del previgente regime contributivo.

Osservava, quindi, il giudice a quo che il mancato accoglimento, in sede amministrativa, di tali istanze implicava un'interpretazione, da parte dell'I.N.P.S., della norma censurata, tale da condurre ad una irrazionale disparità di trattamento fra i pensionati di vecchiaia e quelli di invalidità: invero, nonostante la ricordata equiparazione avvenuta con la Legge n. 160/75, l'art. 2 *quinquies* della Legge n. 114/74, come applicato nel caso di specie, implicherebbe che soltanto per i secondi, e non per i primi, la riliquidazione del trattamento pensionistico in forma retributiva debba avvenire con la condizione del menzionato recupero di ratei erogati, sebbene per gli uni come per gli altri, la possibilità del relativo provvedimento resti ancorata ad identico presupposto di fatto e cioè alla prestazione di attività lavorativa dopo il primo maggio 1968. Di qui la ravvisata violazione dell'art. 3 Cost..

2. - Nel susseguente giudizio davanti a questa Corte si sono costituiti alcuni pensionati ricorrenti depositando una memoria di contenuto adesivo rispetto alle argomentazioni svolte dal giudice a quo con la ricordata Ordinanza. Hanno, in particolare, rilevato che il beneficio della riliquidazione in forma retributiva del trattamento pensionistico fu esteso ai pensionati di invalidità con l'art. 4 del D.L. 30 giugno 1972 n. 267 (convertito nella Legge 11 agosto 1972 n. 485), così colmandosi la lacuna dell'art. 13 della Legge 30 aprile 1969 n. 153, che lo aveva previsto per i soli pensionati di vecchiaia; che, successivamente, con l'art. 2 *quinquies* della Legge n. 114 del 1974 fu non solo riaperto il termine per l'opzione di riliquidazione, ma anche dettata una diversa disciplina del recupero dei ratei erogati, previsto per il solo periodo maggio 1968 - aprile 1969 e non più per quello avente uguale decorrenza, ma esteso fino alla data di riliquidazione, originariamente stabilito dalla Legge n. 153/69; che, infine, la Legge n. 160/75 riconobbe, con l'art. 34, la piena parificazione, ai fini *de quibus*, dei pensionati di vecchiaia a quelli di invalidità, prevedendo l'applicabilità, anche per i primi, delle disposizioni, dettate per i secondi, concernenti la riliquidazione senza trattenuta di ratei.

Nell'imminenza dell'udienza ha depositato una memoria la difesa di una delle parti private. Con tale atto preliminarmente si sostiene la rilevanza, nella fattispecie, dell'art. 34 della Legge n. 160/75 che, avendo espressamente stabilito l'estensione dell'art. 4 della Legge n. 485/72 alle pensioni di vecchiaia, con contestuale riapertura dei termini per la proposizione dell'istanza di riliquidazione della pensione stessa in forma retributiva, dovrebbe, ad avviso di detta difesa, trovare applicazione anche nei confronti degli istanti, con conseguente operatività del beneficio della riliquidazione senza recupero di ratei già corrisposti.

Qualora, invece, si ritenesse inapplicabile la citata disposizione più recente, diverrebbe rilevante l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 2 *quinquies* della Legge n. 114/74, nei termini prospettati con l'Ordinanza di rimessione.

Non potrebbe invocarsi, a giustificazione della disparità di trattamento nascente dalla norma censurata, una presunta diversità di posizione dei pensionati di invalidità rispetto a quelli di vecchiaia, consistente nel fatto che, mentre i primi possono ottenere la riliquidazione anche se non hanno prestato attività lavorativa per il periodo dall'1 maggio 1968 al 30 aprile 1969, per i secondi la possibilità di riliquidazione era stata subordinata, con l'art. 13 della Legge n. 153/69, alla condizione della ininterrotta prestazione di attività lavorativa alle dipendenze di terzi dalla data di decorrenza della pensione contributiva fino a quella di entrata in vigore della citata Legge n. 153/69.

Invero, secondo la difesa, la successiva estensione ai pensionati di invalidità (art. 2 *quinquies* Legge n. 114/74) delle disposizioni di cui all'art. 13 della Legge n. 153/69 - originariamente dettata per i soli pensionati di vecchiaia - e, reciprocamente, l'estensione a questi ultimi del beneficio della riliquidazione senza recupero di ratei (art. 34 Legge n. 160/75), originariamente prevista soltanto per i primi (art. 4 Legge n. 485/72), si muovono appunto nel senso preciso del riconoscimento di una piena parità delle rispettive posizioni.

Né, nel caso in esame, possono trovare applicazione i principi che regolano i diversi casi di cumulo di trattamenti pensionistici e retributivi avendo gli istanti percepito i ratei di pensione contributiva prima della riliquidazione in forza delle vigenti leggi che si sono adeguate ai principi espressi da questa Corte con la sentenza n. 155/69.

Considerato in diritto

1. - La Corte rileva preliminarmente che, sebbene nella prospettazione delle parti attrici del giudizio a quo, fatta poi propria dal giudice remittente, la norma censurata sia formalmente il terzo comma dell'art. 2 *quinquies* della Legge 16 aprile 1974 n. 114, il quale prevede la restituzione dei ratei successivi al 30 aprile 1969, trattenuti in definizione delle domande di riliquidazione delle pensioni assoggettate al regime precedente alla Legge n. 153/69, la proposta censura, in ragione del suo specifico contenuto, è sostanzialmente riferibile al comma secondo del citato articolo, il quale è quello che sancisce la ritenuta dei ratei di pensione erogati fra il 1 maggio 1968 ed il 30 aprile 1969, della quale ritenuta si sono dolute le parti.

2. - La sollevata questione deve essere dichiarata inammissibile.

Invero, essa costituisce il solo oggetto dei giudizi promossi dinanzi al Pretore di Reggio Emilia il quale non è stato chiamato a decidere una domanda di merito.

Nella fattispecie, quindi, la detta questione non è inserita in via incidentale in una controversia di merito ma è stata proposta direttamente ed immediatamente in via principale.

Invece, l'art. 1 della Legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e l'art. 23 della Legge 11 marzo 1953 n. 87 dispongono che la questione di legittimità costituzionale sia sollevata nel corso del giudizio, il che sta a significare che occorre un giudizio che abbia un proprio oggetto, ossia un *petitum* separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice sia chiamato, per sua competenza, a decidere; abbia un proprio ed autonomo svolgimento che esiga una propria conclusione rispetto alla quale l'insorgere della questione di costituzionalità sia solo meramente eventuale, ossia un incidente. In altri termini, il processo di merito è pregiudiziale rispetto al processo instaurato dinanzi alla Corte costituzionale.

Inoltre, il secondo comma del citato art. 23 della Legge n. 87 del 1953 richiede che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla decisione della questione di legittimità la quale, quindi, deve avere rilevanza.

Ora, nell'Ordinanza di rimessione manca qualsiasi accenno al rapporto di rilevanza proprio perché, non essendovi una questione di merito, il giudice remittente nulla ha potuto stabilire circa tale rapporto. Ed anche, per la stessa ragione, la sospensione del giudizio, che è l'altra condizione richiesta dalla suddetta norma, si è ridotta ad una mera formalità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 *quinquies*, secondo comma, della Legge 16 aprile 1974 n. 114, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. dal Pretore di Reggio Emilia con l'Ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 1986.

GIOVANNI VITALE – Cancelliere

3.4 *Sentenza N. 367 anno 1991*

N. 367

SENTENZA 11 – 23 LUGLIO 1991

Deposito in cancelleria: 23 luglio 1991.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 30/1[^] s.s. del 31 luglio 1991.

Pres. GALLO – Rel. PESCATORE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Prof. ETTORE GALLO, Presidente

Dott. ALDO CORASANITI

Dott. FRANCESCO GRECO

Prof. GABRIELE PESCATORE

Avv. UGO SPAGNOLI

Prof. FRANCESCO PAOLO CASAVOLA

Prof. ANTONIO BALDASSARRE

Prof. VINCENZO CAIANIELLO
 Avv. MAURO FERRI
 Prof. LUIGI MENGONI
 Prof. ENZO CHELI
 Prof. GIULIANO VASSALLI
 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, primo comma, lett. c) della Legge regionale siciliana 5 settembre 1990, n. 35 (Istituzione e disciplina del servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate), promosso con ordinanza emessa il 6 dicembre 1990 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione distaccata di Catania, sul ricorso proposto dalla s.p.a. "Nuova G. Barbera" contro la Presidenza della Regione siciliana ed altro, iscritta al n. 147 del Registro Ordinanze 1991 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1991;
 Visto l'atto di costituzione della s.p.a. "Nuova G. Barbera", nonché l'atto di intervento della Regione Sicilia rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato;
 Udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 1991 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;
 Uditi l'avv. Andrea Scuderi per la s.p.a. "Nuova G. Barbera" e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per la Regione Sicilia.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso per l'annullamento del decreto 9 ottobre 1990 dell'Assessore regionale siciliano per il bilancio e le finanze, concernente l'individuazione degli ambiti territoriali da affidare in concessione per il servizio di riscossione dei tributi, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione distaccata di Catania, con ordinanza in data 6 dicembre 1990 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, primo comma, lett. c) della Legge regionale siciliana 5 settembre 1990, n. 35, sulla istituzione e la disciplina del servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate. La norma, cui si è conformato il decreto impugnato, dispone che la concessione per la riscossione dei tributi può essere conferita "alle società per azioni regolarmente costituite, con capitale interamente versato non inferiore a lire venti miliardi ed aventi per oggetto sociale esclusivo la gestione in concessione del servizio, costituite soltanto da istituti ed aziende di credito", di cui all'art. 5, lettere a) e d) del Regio Decreto-Legge 12 marzo 1936, n. 375 e successive modifiche.

Il giudice *a quo* osserva che la disposizione, escludendo dai possibili concessionari le società per azioni costituite da persone, si pone in contrasto con l'art. 1, primo comma, lett. e), punto 3, della legge 4 ottobre 1986, n. 657 (delega al Governo per la istituzione e la disciplina del servizio di riscossione dei tributi) e con l'art. 31, primo comma, lett. c), del conseguente D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 (Istituzione del servizio di riscossione dei tributi). Entrambe le norme menzionate stabiliscono, infatti, che la concessione del servizio di riscossione dei tributi può essere conferita "alle società per azioni regolarmente costituite... dai soggetti indicati nella lettera a) o da persone fisiche".

Nell'Ordinanza si sottolinea che la serie dei soggetti, ai quali - a tenore della legislazione statale - può essere conferita la concessione, è tassativa. Sia l'art. 1 della Legge n. 657 del 1986, sia l'art. 31, primo comma, del D.P.R. n. 43 del 1988 dispongono, infatti, che i possibili concessionari sono "esclusivamente" le aziende e gli istituti di credito, nonché le casse rurali ed artigiane di cui all'art. 5 del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, le loro speciali sezioni autonome, le società per azioni, aventi per unico oggetto la gestione del servizio in esame, e le società cooperative già titolari di gestioni esattoriali.

L'esclusione delle dette società per azioni costituite da persone, non contemplate dalla disciplina statale, si porrebbe in contrasto con l'art. 17 dello Statuto siciliano, che fa obbligo al legislatore regionale di osservare i limiti dei principi ed interessi generali, cui si informa la legislazione dello Stato.

Invero, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, la potestà legislativa tributaria della Regione siciliana ha carattere soltanto concorrente. La potestà di legiferare in via esclusiva, ai termini e nei limiti dell'art. 14 dello Statuto siciliano, non può essere riferita, per il suo carattere eccezionale, se non a materie esplicitamente e tassativamente indicate, tra le quali non è invece inclusa la materia in esame. Del resto, l'art. 132 del predetto D.P.R. n. 43 del 1988 dispone che "i principi risultanti dalla Legge 4 ottobre 1986, n. 657, e dal presente decreto si applicano anche alla regione siciliana, che provvede con legge all'istituzione e alla disciplina del servizio di riscossione dei tributi nell'esercizio della competenza legislativa ad essa spettante in materia". La norma risulta perfettamente aderente alla natura concorrente della potestà medesima, quale si desume dal combinato disposto degli artt. 17 e 36 dello Statuto siciliano, così come più volte affermato dalla Corte costituzionale.

L'Ordinanza è stata emessa nella Camera di Consiglio del 6 dicembre 1990, nel corso della quale il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia aveva accolto temporaneamente la domanda di sospensione del decreto assessoriale impugnato, sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale dopo la decisione sulla questione di costituzionalità sollevata.

2. - È intervenuta nel giudizio la Regione Sicilia, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza della questione.

Rileva l'Avvocatura che, con l'anomala ordinanza di sospensione temporanea dell'atto impugnato, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha inteso creare una artificiosa rilevanza della questione di costituzionalità rispetto ad una fase cautelare raffigurata come non esaurita.

L'espedito sarebbe comunque risultato vano, perché il Consiglio di giustizia amministrativa, adito con atto di appello dalla parte resistente, ha - in riforma della Ordinanza n. 944 predetta - respinto l'istanza di sospensione e, quindi, definitivamente chiuso la fase cautelare. A questo punto, la questione di legittimità costituzionale è inammissibile se non altro per non-rilevanza.

Nel merito, l'Avvocatura osserva che se è vero che la competenza della Regione Sicilia in materia tributaria è solo concorrente, è però anche incontestabile che la elencazione delle categorie di possibili concessionari contenuta nell'art. 31 del D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 può essere inclusa tra i "principi" limite della competenza legislativa regionale solo per quanto determina requisiti minimi di affidabilità. La disposizione regionale di che trattasi ha previsto, nell'interesse pubblico (che è l'unico rilevante in materia), requisiti più severi di quelli stabiliti dal predetto art. 31, prevedendo che le società per azioni debbano avere un capitale non inferiore a lire venti miliardi e debbano essere "costituite soltanto da istituti ed aziende di credito indicati nella lettera a". La disposizione palesemente non contrasta con alcun principio posto dalla normativa statale.

Con memoria in data 31 maggio 1991, l'Avvocatura ha quindi esibito l'ordinanza con cui il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana ha respinto l'istanza di sospensione proposta dalla S.p.a. "Nuova G. Barbera", sul rilievo che il decreto impugnato, nella parte in cui preclude l'affidamento della concessione della società, è meramente ripetitivo del disposto dell'art. 20 della Legge regionale n. 35 del 1990 e, quindi, inidoneo a provocare un autonomo danno grave e irreparabile.

3. - Si è costituita la s.p.a. "Nuova G. Barbera", ricorrente nel giudizio davanti al Tribunale amministrativo regionale, chiedendo la declaratoria di incostituzionalità della norma impugnata con motivi che si ispirano a quelli contenuti nell'ordinanza di rimessione.

Con successiva memoria in data 4 giugno 1991, la S.p.a. "Nuova G. Barbera" sostiene anzitutto che il procedimento cautelare che ha dato luogo alla questione all'esame non è ancora esaurito, la sua definizione restando subordinata alla decisione della Corte costituzionale.

Il Consiglio di giustizia amministrativa non è infatti intervenuto sui punti relativi alla rimessione alla Consulta, né sulla riserva di emanare la definitiva decisione cautelare dopo la pronuncia di legittimità costituzionale. Esso si è pronunciato soltanto sulla opportunità di accogliere temporaneamente la domanda cautelare.

Nel merito, dopo aver ribadito il carattere concorrente della potestà legislativa della Regione siciliana nella materia - così come affermato da numerose sentenze della Corte costituzionale -, la società s.p.a. "Nuova G. Barbera" ribadisce che la elencazione dei "soggetti della riscossione", contenuta nella legislazione nazionale, ha valore di principio. Il legislatore ha compiuto la scelta del ricorso al mercato delle imprese finanziarie ed esattoriali, sia pubbliche che private, senza alcuna limitazione o discriminazione, tranne quelle derivanti dalla necessità di garantire una elevata qualificazione ed esercitare il necessario controllo. Ciò allo scopo di realizzare il massimo di concorrenza, efficienza, economicità e trasparenza nelle gestioni esattoriali.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione distaccata di Catania, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, primo comma, lett. c, della Legge regionale siciliana 5 settembre 1990, n. 35, nella parte in cui esclude dai possibili concessionari del servizio di riscossione dei tributi le società per azioni costituite da persone fisiche. La disposizione non sarebbe conforme all'art. 1, primo comma, lett. e, punto 3, della Legge 4 ottobre 1986, n. 657, concernente delega al Governo per la istituzione del servizio di riscossione dei tributi, nonché all'art. 31, primo comma, lett. c, del successivo D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 17. Entrambe le norme stabiliscono, infatti, che la concessione del servizio di riscossione dei tributi può essere conferita "alle società per azioni regolarmente costituite... .. dai soggetti indicati nella lettera a o da persone fisiche".

La disposizione impugnata violerebbe quindi l'art. 17 dello Statuto siciliano, il quale fa obbligo al legislatore regionale di osservare i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato.

2. - L'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta per la Regione siciliana, ha eccepito l'inammissibilità della questione per irrilevanza, osservando che il Tribunale amministrativo regionale ha emesso l'ordinanza di rimessione in sede di esame dell'istanza di sospensione del decreto regionale, ricorrendo ad un anomalo provvedimento di sospensione temporanea dell'atto impugnato.

Peraltro l'espedito, diretto a far apparire la fase cautelare come non ancora esaurita, sarebbe stato poi vanificato dal Consiglio di giustizia amministrativa che, adito con atto di appello della parte resistente, ha respinto l'ordinanza di sospensione e definitivamente chiuso la fase cautelare.

L'eccezione di inammissibilità va respinta con riguardo ad entrambi i profili prospettati.

Anzitutto, questa Corte ha già esaminato altro caso in cui il giudice, contemporaneamente alla ordinanza di rimessione, aveva disposto con separato provvedimento la sospensione degli atti

impugnati, in via provvisoria e temporanea, fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di costituzionalità (Sentenza n. 444 del 1990). La Corte ha nell'occasione affermato che permaneva il requisito della rilevanza, poiché la pronuncia, per la sua natura meramente temporanea ed interinale, non aveva determinato l'esaurimento del potere cautelare del giudice a quo.

Quanto al secondo aspetto, è sufficiente ricordare che la sussistenza del requisito della rilevanza va valutata allo stato degli atti al momento della emanazione dell'ordinanza di rimessione, restando quindi ininfluenti gli eventuali provvedimenti adottandi o adottati successivamente (Sentenza n. 97 del 1987).

3. - Nel merito la questione risulta infondata.

Questa Corte ha già ripetutamente affermato in termini generali che nella materia tributaria la Regione siciliana è titolare di potestà legislativa concorrente e che pertanto è tenuta ad osservare i principi generali recati dalle leggi dello Stato (da ultimo Sentenze nn. 959 del 1988, 428 del 1989, 105 del 1991). Per quanto concerne specificamente l'istituzione e la disciplina del servizio di riscossione dei tributi, l'indicato carattere concorrente della potestà legislativa della regione è confermato dall'art. 132 del D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43.

Esso dispone che i principi risultanti dalla legge 4 ottobre 1986, n. 657 (Delega al Governo per la istituzione e la disciplina dei servizi di riscossione dei tributi) e dallo stesso decreto n. 43 "si applicano anche alla Regione siciliana, che provvede con legge all'istituzione e alla disciplina del servizio di riscossione dei tributi nell'esercizio della competenza legislativa ad essa spettante in materia".

Risulta peraltro evidente che sia la giurisprudenza costituzionale sia il richiamato art. 132 definiscono poteri e limiti spettanti al legislatore regionale siciliano. L'obbligo di conformità delle norme regionali concerne, infatti, non ogni disposizione presente nella legislazione dello Stato, ma soltanto i principi e gli interessi generali che la informano.

La Legge di delega del 1986 e il successivo Decreto delegato del 1988 hanno predisposto una completa ed aggiornata disciplina del servizio di riscossione dei tributi. Tale servizio, di fondamentale importanza per il puntuale afflusso alle casse pubbliche delle risorse finanziarie e, al tempo stesso, per la natura e l'entità delle attività e degli interessi cui si connette, richiede previsioni atte ad evitare ogni forma di disfunzione e di abuso. Assai opportunamente, quindi, il legislatore nazionale ha emanato una normativa generale, che disciplina l'organizzazione centrale e periferica del servizio di riscossione, definendo al tempo stesso in tutti i suoi aspetti la figura del concessionario, con riguardo, quindi, alle sue caratteristiche soggettive, ai rapporti con l'autorità concedente, allo svolgimento dell'attività e ai rapporti con il personale addetto al servizio.

La natura e le finalità di tale legislazione, diretta, come si è rilevato, ad assicurare il più puntuale e corretto funzionamento di un servizio - che è al tempo stesso essenziale e per molti aspetti assai delicato - sono tali da non precludere che nell'uso della potestà legislativa concorrente si introducano norme ispirate alla considerazione di esigenze di particolare rilievo e limitative rispetto alla legislazione dello Stato.

Queste specificità non possono dirsi in contrasto con l'assetto generale che si è dato al servizio di riscossione e al rapporto di concessione, né possono apparire prive di razionale giustificazione.

La norma impugnata introduce infatti un ulteriore elemento di selezione dei possibili concessionari all'interno di una disciplina già diretta a delimitare tale ambito, facendo particolare riferimento alla composizione della struttura societaria, alla quale continua ad imputarsi la figura della concessione.

Si può dunque affermare che l'esclusione dal novero dei soggetti della concessione stessa delle società per azioni costituite da persone fisiche concreta una previsione differenziata, ma non incoerente, rispetto alla legislazione nazionale nell'ambito del *genus* societario qualificato, cui si riferisce quella legislazione. Il legislatore regionale siciliano ha introdotto un elemento differenziale sulla base della valutazione di specifiche esigenze locali, apprezzandole autonomamente nel quadro generale e nel rispetto dei limiti segnati al potere normativo concorrente.
per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, primo comma, lett. c), della Legge regionale siciliana 5 settembre 1990, n. 35 (Istituzione e disciplina del servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione distaccata di Catania, con l'ordinanza in epigrafe, in riferimento all'art. 17 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 luglio 1991.

Il Presidente: GALLO

Il Redattore: PESCATORE

Il Cancelliere: MINELLI

Il Direttore della cancelleria: MINELLI

3.5 *Sentenza N. 429 anno 1992*

N. 429

SENTENZA 23 OTTOBRE – 10 NOVEMBRE 1992

Deposito in cancelleria: 10 novembre 1992.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 48/1[^] s.s. del 18 novembre 1992

Pres. CORASANITI – Rel. CASAVOLA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Dott. ALDO CORASANITI, Presidente

Prof. GIUSEPPE BORZELLINO

Dott. FRANCESCO GRECO

Prof. GABRIELE PESCATORE

Avv. UGO SPAGNOLI

Prof. FRANCESCO PAOLO CASAVOLA

Prof. VINCENZO CAIANELLO

Avv. MAURO FERRI

Prof. LUIGI MENGONI

Prof. ENZO CHELI

Dott. RENATO GRANATA

Prof. GIULIANO VASSALLI

Prof. FRANCESCO GUIZZI
 Prof. CESARE MIRABELLI
 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice penale militare di pace, promosso con ordinanza emessa il 14 febbraio 1992 dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di Strumendo Fernando, iscritta al n. 265 del Registro Ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 1992 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un procedimento penale a carico di un sottufficiale della Guardia di Finanza, imputato del reato di insubordinazione con ingiuria aggravata (in quanto, in congedo da pochi mesi, aveva offeso un superiore a causa del servizio prestato), il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Padova, con Ordinanza emessa il 14 febbraio 1992, ha sollevato, in relazione all'art. 103, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice penale militare di pace.

A parere del giudice *a quo* la norma impugnata, nell'individuare la giurisdizione militare in relazione alle persone, mediante l'applicabilità ad esse della legge penale militare, violerebbe l'art. 103, terzo comma, della Costituzione. Infatti sarebbero assoggettati alla giurisdizione del Giudice militare anche i militari in congedo, sia pure allorché abbiano commesso reati militari, in contrasto con i tassativi limiti imposti dall'invocato parametro costituzionale.

Secondo il Tribunale, la nozione di "appartenente alle Forze armate" non dovrebbe essere quella - comprensiva del personale in congedo - di cui all'art. 292 bis c.p., ma andrebbe viceversa circoscritta esclusivamente ai soggetti in servizio attuale ed attivo.

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza della questione, osservando che la qualità di militare comporta limitazioni dell'esercizio di diritti fondamentali ed osservanza di particolari doveri.

Inoltre vi sarebbero particolari reati - quali, appunto, l'insubordinazione - che prevedono l'assoggettamento alla normativa penale militare anche di persone diverse dai militari in servizio, entro i due anni dalla cessazione dello stesso (ex art. 238 c.p.m.p.).

Considerato in diritto

1. - Il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Padova, con Ordinanza del 14 febbraio 1992, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice penale militare di pace per contrasto con l'art. 103, terzo comma, della Costituzione.

2. - La questione è fondata.

La norma impugnata ("Appartiene ai tribunali militari la cognizione dei reati militari commessi dalle persone alle quali è applicabile la legge penale militare") fa coincidere giurisdizione e legge penale

militare nella massima area di estensione soggettiva che è quella delle persone alle quali è applicabile la legge penale militare.

Il dettato del Costituente ("In tempo di pace - scil. i tribunali militari - hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate") limita invece quest'area ai soli "appartenenti alle Forze armate".

È dunque indispensabile intendere correttamente la nozione di "appartenenza alle Forze armate" accolta nella Carta costituzionale.

La ricostruzione della intenzione del Costituente, in regime di costituzione rigida, è essenziale per misurare la compatibilità tra disposizione di legge e precetto costituzionale.

L'ermeneutica costituzionale non può in alcun caso prescindere dall'ispirazione che presiedette al processo formativo della norma costituzionale assumendo in essa particolare rilievo la essenza storico-politica.

È noto come il Costituente fu inizialmente ispirato dal principio dell'unità della giurisdizione, che implicava l'esercizio della funzione in materia civile e penale per i soli giudici comuni con divieto di istituzione di giudici speciali, salvo l'ingresso di cittadini esperti accanto a magistrati ordinari in sezioni specializzate per determinate materie. Oltre a quelli comuni, erano previsti soltanto i giudici amministrativi e contabili.

In quel quadro, che portò all'art. 95 del Progetto di Costituzione, i tribunali militari potevano essere istituiti "solo in tempo di guerra".

Occorre ricordare che, nella Commissione dei 75, la tendenza a realizzare con rigore l'unità della giurisdizione aveva condotto ad elaborare tra gli schemi di progetto, uno in cui i giudici ordinari erano investiti di competenza in materia civile, penale, amministrativa, militare, del lavoro.

L'esito fu comunque quello di una articolazione combinatoria del principio di unità della giurisdizione con la conservazione delle giurisdizioni contabile e amministrativa. Ma, quanto ai giudici speciali militari, fu fino all'ultimo sostenuto ch'essi si giustificassero solo in tempo di guerra.

In Assemblea, invece, prevalse l'avviso di conservare tribunali militari in tempo di pace con il duplice limite, oggettivo, ch'essi conoscessero soltanto di reati militari, e soggettivo - quando a commetterli fossero "appartenenti alle Forze armate" - nel senso che si trattasse di militari "con le stellette", vale a dire in effettivo servizio attuale alle armi.

3. - Nasce da allora questione sul significato della nozione di "appartenenza alle Forze armate" nel testo della Costituzione e in quello del legislatore. Nel codice penale militare di pace l'appartenenza alle Forze armate ha inizio con l'arruolamento e termina per gli ufficiali dal giorno successivo alla notificazione del provvedimento, che stabilisce la cessazione definitiva degli obblighi di servizio militare e, per gli altri militari, dal momento della consegna ad essi del foglio di congedo assoluto. La nozione di appartenenza è qui funzionale all'assoggettamento alla legge penale militare (art. 8 c.p.m.p.).

Un ulteriore ampliamento di siffatta appartenenza, fino a ricomprendere gli iscritti di leva non ancora arruolati, ai sensi dell'art. 134, secondo comma, del D.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica), per attribuire all'autorità giudiziaria militare la cognizione dei reati previsti dagli articoli da 157 a 163 del c.p.m.p. quando commessi appunto da iscritti di leva, è stato dichiarato da questa Corte costituzionalmente illegittimo perché "oltrepassa sicuramente il limite soggettivo che l'art. 103, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione, pone alla giurisdizione nei tribunali militari in tempo di pace" (Sentenza n. 112 del 1986).

Per identica *ratio decidendi* questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della Legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza), che sottoponeva alla giurisdizione militare gli obiettori di coscienza ammessi a prestare servizio sostitutivo civile (Sentenza n. 113 del 1986).

Nel codice penale militare di pace il criterio dell'appartenenza alle Forze armate vale a misurare insieme sia l'applicabilità della legge penale militare sia la giurisdizione dei tribunali militari. Si tratta cioè di un'operazione logica di identificazione della giurisdizione con la applicabilità della legge penale militare, storicamente comprensibile nella cultura militarista e nel regime politico precedente la Costituzione repubblicana. La portata innovativa del precetto di cui all'art. 103, terzo comma, della Costituzione si comprende appieno invece scoprendone il postulato metodico- concettuale consistente nel distinguere e separare giurisdizione e legge penale militare. La giurisdizione ha, in tempo di pace, un ambito di applicabilità minore di quello dell'assoggettamento alla legge penale militare. Il limite soggettivo, infatti, perché si risponda dinanzi al giudice speciale militare è che si tratti di reati commessi durante il servizio alle armi, mentre per i reati previsti dalla legge penale militare, quando li si commetta da appartenenti alle Forze armate ma non in servizio alle armi, si risponde dinanzi alla giurisdizione ordinaria.

La nozione di appartenenza alle Forze armate adottata dal Costituente è dunque più ristretta di quella del legislatore, la prima essendo destinata a dare una misura limitata alla giurisdizione speciale militare, l'altra invece ispirata a far coincidere giurisdizione e assoggettamento alla legge penale militare.

La diversità di piani di *iurisdictio* e *lex* presente in Costituzione, assente nel codice penale militare di pace, vale inoltre a sottolineare il principio che la giurisdizione normalmente da adire è quella dei giudici ordinari anche nella materia militare. Questa Corte ha sempre inteso la giurisdizione militare "come una giurisdizione eccezionale circoscritta entro limiti rigorosi (v. le Sentenze n. 29 del 1958, n. 48 del 1959, n. 81 del 1980, n. 112 e n. 113 del 1986)", vale a dire come una deroga alla giurisdizione ordinaria "la cui eccezionalità è sottolineata, per giunta, dall'uso dell'avverbio "soltanto" nell'art. 103, terzo comma, della Costituzione, a conferma che la giurisdizione ordinaria è da considerare, per il tempo di pace, come la giurisdizione normale" (Sentenza n. 206 del 1987; cfr. anche Sentenza n. 207 del 1987).

Ora, questa relazione logica, di principio e di effetti, tra la regola - cioè la giurisdizione ordinaria - e l'eccezione - cioè quella dei tribunali militari - non si verificherebbe, se la cognizione dei reati militari commessi da coloro che sono assoggettati alla legge penale militare spettasse esclusivamente ai giudici militari. Essa spetta invece di regola ai giudici ordinari, salvo che non si tratti di reati commessi "sotto le armi".

4. - Alla luce della esposta *ratio decidendi*, essere cioè in tempo di pace per i reati militari normale la giurisdizione ordinaria, eccezionale quella speciale militare, può ora essere individuata, all'interno delle classificazioni adottate dal codice penale militare di pace, quella "appartenenza alle Forze armate" che radica la giurisdizione dei tribunali militari in conformità e non contro il precetto dell'art. 103, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione.

In altri termini, sulle figure e le qualificazioni della legge militare va imposta la volontà del Costituente. Se il Costituente ha inteso conservare la giurisdizione militare in tempo di pace "soltanto" per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate, nell'accezione ristretta di cittadini che, al momento della commissione del reato, stanno prestando il servizio militare e non in quella dilatata da riferire allo *status militis* di chi è titolare di obblighi militari, le "persone alle quali è applicabile la legge penale militare", assoggettabili alla giurisdizione militare, cui si riferisce l'art. 263 del codice penale militare di

pace, non possono essere altre o di più di quelle elencate nell'art. 3 (militari in servizio alle armi) e nell'art. 5 (militari considerati in servizio alle armi) c.p.m.p.

Nella categoria dei militari in servizio alle armi rientrano gli ufficiali "dal momento della notificazione del provvedimento di nomina fino al giorno della notificazione del provvedimento, che li colloca fuori del servizio alle armi", gli altri militari, "dal momento stabilito per la loro presentazione fino al momento in cui, inviati in congedo, si presentano all'Autorità competente del comune di residenza da essi prescelto" o, se sottufficiali di carriera, "fino al momento della notificazione del provvedimento che li colloca fuori del servizio alle armi". Per tutti costoro il rapporto di servizio alle armi è attuale, non potenziale né pregresso, ha carattere di continuità o di professionalità.

Le figure, invece, di "militari considerati in servizio alle armi", paritamente indicate nell'art. 5 c.p.m.p., si caratterizzano per l'assenza dal servizio effettivo ed insieme, però, per la permanenza di un legame organico con la forza in servizio. Tali sono gli ufficiali in posizione di servizio permanente, che siano collocati in aspettativa o sospesi dall'impiego; i sottufficiali di carriera in aspettativa; i militari in stato di allontanamento illecito, diserzione o mancanza alla chiamata, o assenza arbitraria dal servizio; i militari in congedo che scontano una pena detentiva militare; i militari in congedo in detenzione preventiva in carcere militare per un reato soggetto alla giurisdizione militare. Infine la previsione di cui al punto 6) relativa ad ogni altro militare in congedo, considerato in servizio, a norma di legge o di regolamento, è destinata a perdere in concreto ogni pratica rilevanza, per quanto subito si dirà.

5. - Per tali figure di militari, che il legislatore qualifica "in servizio alle armi" o "considerati in servizio alle armi", si verifica, allo stato della legislazione, coincidenza con la nozione costituzionale di "appartenenti alle Forze armate". Solo per esse vale il principio, enunciato dall'art. 263 c.p.m.p., che l'assoggettamento alla legge penale militare comporta la cognizione dei giudici militari.

Per tutti gli altri militari in congedo illimitato, che la legge, ma non la Costituzione, considera appartenenti alle Forze armate, la cognizione dei reati militari spetta ai giudici comuni e non a quelli militari.

Si ristabilisce così la dovuta obbedienza della Legge alla Costituzione.

Il legislatore può continuare ad usare di una più lata nozione di appartenenza sia ai fini dell'applicabilità delle fattispecie di reati militari sia per costruire circostanze aggravanti di reati comuni. È quanto si riscontra, in questa seconda ipotesi, nell'art. 292 bis, secondo comma, c.p., aggiunto dall'art. 9 della Legge 23 marzo 1956, n. 167 ("Si considera militare in congedo chi, non essendo in servizio alle armi, non ha cessato di appartenere alle Forze armate dello Stato, ai sensi degli articoli 8 e 9 del codice penale militare di pace"). Ma questa più estesa "appartenenza" non è coperta, per divieto dell'art. 103, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione, dalla cognizione dei tribunali militari.

Sicché sia la fattispecie, di cui all'art. 238 c.p.m.p., che ha dato luogo al giudizio di merito dal quale trae origine il presente incidente di costituzionalità, sia tutte le altre elencate dall'art. 7 c.p.m.p., di reati militari commessi da militari in congedo illimitato, e a fortiori quelle riferite a persone estranee alle Forze armate (artt. 13 e 14 c.p.m.p.) cadono nella competenza della giurisdizione ordinaria.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 263 del codice penale militare di pace, nella parte in cui assoggetta alla giurisdizione militare le persone alle quali è applicabile la legge penale militare, anziché i soli militari in servizio alle armi o considerati tali dalla Legge al momento del commesso reato. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il Redattore: CASAVOLA

Il Cancelliere: DI PAOLA

Il Direttore della cancelleria: DI PAOLA

3.6 *Sentenza N. 107 anno 1996*

N. 107

SENTENZA 26 MARZO – 4 APRILE 1996

Deposito in cancelleria: 04 aprile 1996.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 15/1[^] s.s. del 10 aprile 1996

Pres. FERRI – Rel. GRANATA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Avv. MAURO FERRI, Presidente

Prof. LUIGI MENGONI

Prof. ENZO CHELI

Dott. RENATO GRANATA

Prof. GIULIANO VASSALLI

Prof. FRANCESCO GUIZZI

Prof. CESARE MIRABELLI

Prof. FERNANDO SANTOSUOSSO

Avv. MASSIMO VARI

Dott. CESARE RUPERTO

Dott. RICCARDO CHIEPPA

Prof. GUSTAVO ZAGREBELSKY

Prof. VALERIO ONIDA

Prof. CARLO MEZZANOTTE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, della Legge 25 marzo 1993, n. 81 promosso con ordinanza emessa il 14 e 26 luglio 1995 dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo sul ricorso proposto da Nodari Leonardo ed altri contro l'Amministrazione comunale di Teramo ed altri, iscritta al n. 792 del Registro Ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 1995;
Visti gli atti di costituzione di Nodari Leonardo ed altri;

Udito nella udienza pubblica del 5 marzo 1996 il Giudice relatore Renato Granata;
Uditi gli avv.ti Pietro Referza e Paolo Barile per Nodari Leonardo ed altri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio proposto da Nodari Leonardo ed altri contro l'Amministrazione comunale di Teramo ed altri - giudizio avente ad oggetto l'annullamento della proclamazione degli eletti e delle operazioni elettorali per il rinnovo del Consiglio comunale di Teramo, sotto il profilo che, avvenuta la proclamazione dell'elezione alla carica di Sindaco, si è proceduto alla determinazione del numero dei seggi spettante a ciascuna lista senza far luogo all'attribuzione del 60% dei seggi del consiglio al gruppo di liste collegate al Sindaco proclamato eletto al primo turno - il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (con ordinanza del 14 e 26 luglio 1995) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, della Legge 25 marzo 1993, n. 81, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 48, secondo comma, e 97 della Costituzione nella parte in cui prevede il conseguimento della maggioranza assoluta (con le parole "ma abbia superato il 50% dei voti validi") quale condizione per l'attribuzione del 60% dei seggi del consiglio comunale in favore delle liste o del gruppo di liste collegate al candidato proclamato sindaco al primo turno.

Premette il Tribunale rimettente che a seguito della consultazione elettorale svoltasi il 23 aprile 1995 per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale del Comune di Teramo (che è Comune con più di 15.000 abitanti) è risultato eletto al primo turno il candidato alla carica di sindaco, Angelo Sperandio, avendo conseguito la maggioranza assoluta dei voti validi. Poiché poi il gruppo di lista collegato al candidato proclamato sindaco al primo turno aveva conseguito solo la maggioranza relativa dei voti validi (poco oltre il 49%) ma non la maggioranza assoluta dei voti validi (così come prescrive l'art. 7, comma 6, cit. per l'attribuzione del c.d. premio di maggioranza) il riparto dei seggi tra le varie liste o gruppi di liste è avvenuto con il criterio proporzionale.

Se però - prosegue il Tribunale rimettente - l'intento del legislatore è stato quello di garantire una stabile maggioranza consiliare in appoggio al Sindaco per assicurare la governabilità dell'Ente locale, si appalesa irragionevole che l'attribuzione del premio di maggioranza avvenga al primo turno solo nell'ipotesi in cui la lista o le liste collegate al sindaco abbiano superato in tale turno il 50% dei voti validi e non anche nell'ipotesi del conseguimento di una maggioranza relativa, o di un risultato minoritario, con il conseguente pieno dispiegarsi di quell'effetto di trascinarsi sotteso all'obbligo di collegamento e al nuovo sistema di elezione diretta del Sindaco. Se la *ratio* del premio di maggioranza risiede nella stabilità dell'azione amministrativa - osserva il Tribunale rimettente - "sfugge la comprensione delle ragioni per cui alla lista o all'aggregazione di liste collegate al Sindaco eletto al primo turno che abbia conseguito o un risultato minoritario o, addirittura, la maggioranza relativa, ... com'è nel caso di specie, non debba essere attribuito quell'incremento di seggi atto a dare al comune una stabile amministrazione". Né la discrezionalità legislativa trova, in tale ipotesi, una plausibile giustificazione nell'interesse al rispetto del principio proporzionalistico e di uguaglianza del voto (in relazione alla possibilità del voto disgiunto), interesse da ritenersi recessivo rispetto all'interesse poizore perseguito dal nuovo ordinamento volto a favorire la costituzione di solide maggioranze consiliari di sostegno dell'esecutivo, quale emanazione del Sindaco.

Vi sarebbe poi disparità di trattamento sotto il profilo dell'ingiustificata equiparazione di situazioni non omogenee: quella in cui la coalizione di liste a sostegno del Sindaco eletto al primo turno non abbia conseguito il 50% dei voti validi, pur riportando la maggioranza relativa, e quella in cui il gruppo di liste

che appoggiano il sindaco eletto nel turno di ballottaggio abbia riportato un numero di suffragi inferiore alla lista o gruppo di liste antagonista che ha conseguito al primo turno la maggioranza assoluta. Solo nel secondo caso sarebbe rinvenibile una ragionevole giustificazione dell'esclusione dell'effetto di trascinamento conseguente all'attribuzione del premio di maggioranza.

Un ulteriore profilo di disparità di trattamento emerge poi - secondo il Tribunale rimettente - comparando la disciplina del primo e del secondo turno. Ed infatti nel turno di ballottaggio, non prevedendo la norma nulla in ordine al livello di consensi che deve ottenere la lista o l'aggregazione di liste raccordate con il sindaco eletto, ben può verificarsi il caso che tale lista o gruppo di liste collegate, pur ottenendo meno voti delle liste di opposizione, ottenga più seggi; in tal caso l'alterazione del principio della parità dei voti espressi trova una spiegazione nell'intento del legislatore di garantire una stabile maggioranza consiliare in appoggio al Sindaco, a favore della cui nomina, principalmente, si è espresso il corpo elettorale. Invece - prosegue il Tribunale rimettente - non si comprende perché nella elezione del Sindaco al primo turno debba ritenersi necessaria per la lista o gruppo di liste collegate al Sindaco la maggioranza qualificata ai fini dell'attribuzione del 60% dei seggi, e non già l'identico livello di consensi (che la legge non specifica) previsto per il secondo turno.

2. - Si sono costituiti Nodari Lenaro ed altri aderendo alla prospettazione dell'ordinanza di rimessione e domandando la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione censurata.

Considerato in diritto

1. - È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3, primo comma, 48, secondo comma, e 97 della Costituzione - dell'art. 7, comma 6, della Legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale) nella parte in cui richiede il conseguimento della maggioranza assoluta (con le parole ma abbia superato il 50% dei voti validi) quale condizione per l'attribuzione del 60% dei seggi del Consiglio comunale in favore delle liste o del gruppo di liste collegate al candidato proclamato Sindaco al primo turno. In particolare il giudice rimettente sospetta la violazione dei parametri indicati sotto un triplice profilo: a) non viene attribuita (negandosi l'assegnazione del premio di maggioranza) una stabile maggioranza al Sindaco eletto al primo turno, ancorché nessuna delle liste o gruppi di liste che si sono contrapposte al candidato eletto Sindaco abbiano ottenuto la maggioranza assoluta, e quindi non viene assicurata la governabilità dell'Ente locale; b) vengono trattate in modo eguale situazioni diseguali che richiederebbero una disciplina differenziata (quella in cui la coalizione di liste a sostegno del Sindaco eletto al primo turno non abbia conseguito più del 50% dei voti validi, pur riportando la maggioranza relativa, e quella in cui il gruppo di liste che appoggiano il Sindaco eletto nel turno di ballottaggio abbia riportato un numero di suffragi inferiore alla lista o gruppo di liste antagonista che ha conseguito al primo turno la maggioranza assoluta); c) si determina una disparità di trattamento della lista o gruppo di liste collegate al candidato eletto Sindaco perché, in presenza di una stessa esigenza di assicurare la governabilità dell'Ente locale, è prevista una disciplina più favorevole per il secondo turno che non per il primo, richiedendosi solo per quest'ultimo il requisito del raggiungimento della maggioranza assoluta, laddove nel caso di ballottaggio può conseguire il premio di maggioranza, perché collegata al Sindaco eletto, una lista riuscita largamente minoritaria, così che, mentre nel primo turno vi è una mera integrazione di una maggioranza assoluta già conseguita, invece nel secondo turno vi è (o vi può essere) una ben più sensibile alterazione del criterio proporzionale.

2. - La questione non è fondata.

2.1. - Innanzi tutto non è leso il principio dell'eguaglianza del voto (art. 48, comma 2, della Costituzione), giacché questo esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo, ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole Leggi elettorali (Sent. nn. 39 del 1973, 6, 60 e 168 del 1963, 43 del 1961); fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza.

2.2. - Né è leso il principio di eguaglianza, non essendo comparabili il primo turno di votazioni ed il turno di ballottaggio che rispondono a logiche diverse.

Nel primo turno l'elettorato è chiamato ad esprimersi sia per i candidati alla carica di Sindaco, sia per le liste che concorrono per la composizione del Consiglio comunale. Quindi, ancorché espresso in un'unica scheda, il voto è doppio e, secondo una precisa e consapevole opzione del legislatore, può essere anche disgiunto, nel senso che è possibile che l'elettore voti per un candidato Sindaco e, contemporaneamente, per una lista ad esso non collegata.

L'ammissibilità del voto disgiunto comporta conseguentemente che è ben possibile che in Consiglio vi sia una maggioranza contrapposta al Sindaco, come anche che vi sia una situazione di equilibrio tra Consiglieri eletti nella lista o nelle liste collegate al Sindaco e Consiglieri eletti in altre liste. Il legislatore, con una scelta che rientra nell'ambito della sua discrezionalità, ha deliberatamente escluso di assicurare comunque la maggioranza in consiglio al candidato eletto Sindaco, il quale quindi non può adagiarsi (e puntare esclusivamente) sul suo prestigio personale, ma è stimolato a collegarsi a liste che abbiano un effettivo consenso nell'elettorato. Il Sindaco "forte" (perché eletto al primo turno), ma collegato ad una lista "debole" (nel senso che non raggiunge anch'essa la maggioranza dei consensi al primo turno), risulta in qualche modo penalizzato (come si è fatto cenno nel corso della discussione parlamentare) per un collegamento rifiutato da una parte del suo elettorato che, pur votando lui, non ha però votato anche la sua lista o addirittura ha votato per una lista contrapposta. In questa situazione il sindaco dovrà cercare una maggioranza in Consiglio perché l'elettorato, utilizzando la possibilità di voto disgiunto, non gliel'ha assicurata. Ed il legislatore ha ritenuto di non alterare tale situazione che riflette il possibile (e legittimo) scostamento tra il livello dei consensi confluiti sul candidato Sindaco e quelli raccolti dalla lista (o dalle liste) ad esso collegata.

È invece rispettosa della logica del voto disgiunto la modesta correzione rappresentata dal premio di maggioranza operante al primo turno che - come ha esattamente rilevato il Tribunale rimettente - vale solo a rafforzare una maggioranza assoluta già conseguita; peraltro solo eventualmente (perché non opera non solo se a conseguire la maggioranza assoluta sia stata una lista non collegate al Sindaco, ma anche se la lista collegata abbia conseguito già più del 60% dei voti validi) ed in misura mobile (perché fa pari al 60% ogni percentuale di maggioranza assoluta inferiore a tale livello).

2.3. - Nel turno di ballottaggio, invece, la prospettiva cambia sensibilmente.

Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato Sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è

necessariamente unica e quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento - nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l'abbinamento grafico tra il nome del candidato Sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate - al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al Sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza. Salva solo in questo caso l'ipotesi del già avvenuto conseguimento, nel primo turno, della maggioranza assoluta da parte di una lista non collegata al Sindaco, eccezione questa che rappresenta la residua proiezione, anche nel turno di ballottaggio, dell'esigenza di tener conto del voto disgiunto.

Inoltre la evenienza in cui il premio di maggioranza è attribuito al turno di ballottaggio è - per definizione - quella in cui il corpo elettorale si presenta particolarmente frammentato posto che né alcun candidato Sindaco, né alcuna lista hanno ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno. Frammentazione che invece manca nel caso in cui già il primo turno riveli l'esistenza di un candidato Sindaco "forte" che riesce a raggiungere la maggioranza assoluta dei consensi, e l'esistenza, insieme, di una lista a lui collegata altrettanto "forte" per aver anch'essa conseguito la maggioranza assoluta. Frammentazione che neppure si verifica nella ipotesi che vede contrapporsi ad un candidato Sindaco "debole", perché costretto a ricorrere al ballottaggio, una lista di opposizione "forte", tanto da avere conseguito la maggioranza assoluta al primo turno. È questo carattere frammentato del voto espresso al primo turno che vale a connotare e differenziare ulteriormente il turno di ballottaggio con premio di maggioranza; e conseguentemente giustifica una diversa valutazione del legislatore che, consentendo nuovi collegamenti e prevedendo un ben più sostanzioso premio di maggioranza, mira ad incentivare nel secondo turno una aggregazione delle forze in campo più accentuata di quella rivelatasi insufficiente al primo turno.

In conclusione non sono comparabili, al fine dell'attribuzione del premio di maggioranza, le due situazioni raffrontate: quella dell'elezione del Sindaco al primo turno (in cui c'è il voto anche per una lista; c'è la possibilità del voto disgiunto e c'è la competizione di più liste e più candidati) e quella dell'elezione del Sindaco al turno di ballottaggio (in cui il voto è unico; non si votano le liste collegate e sono parimenti possibili nuovi collegamenti; i candidati sono solo due).

D'altra parte la coerenza del disegno complessivo emerge anche dall'andamento dei lavori parlamentari, i quali mostrano che, quando il voto disgiunto non era previsto (ed anzi era espressamente comminata la sua nullità in un primo testo unificato, elaborato in seno alla prima Commissione permanente della Camera: art. 7, comma 4, del testo presentato nella seduta del 31 luglio 1992), il premio di maggioranza operava allo stesso modo al primo turno ed al turno di ballottaggio. Una volta ammesso il voto disgiunto al primo turno è stato necessario, per coerenza intrinseca della scelta operata, distinguere anche il premio di maggioranza tra i due turni, riducendolo sensibilmente al primo turno per lasciarlo nella sua originaria consistenza ed effettività soltanto al turno di ballottaggio.

2.4. - Neppure sussiste la violazione del canone del buon andamento della Pubblica Amministrazione, unitamente a quello della ragionevolezza.

Una volta che non è contestata - come il giudice *a quo* non contesta - la legittimità costituzionale del principio del voto disgiunto, e si ammette che l'adozione di tale principio rientra nei possibili modelli elettorali che il legislatore può, nell'esercizio della sua discrezionalità, disegnare, deve necessariamente riconoscersi anche che la governabilità dell'Ente locale non è assunta come un valore assoluto, ma è apprezzata come valore specificamente tutelabile (giustificandosi la alterazione del criterio

proporzionale) soltanto nel caso, di maggior allarme, della frammentazione dei consensi espressi, che è quello del Sindaco "debole" collegato ad una o più liste "deboli" (nel senso sopra precisato). D'altra parte, che la governabilità non sia un valore assoluto è dimostrato proprio dall'ipotesi, che può verificarsi e della cui legittimità non si dubita, della maggioranza assoluta conseguita (al primo turno) dalla lista contrapposta, o comunque non collegata, al candidato eletto Sindaco. In questo caso (in cui il rischio della c.d. "ingovernabilità" è massimo) il Sindaco, salva la facoltà di dimettersi così provocando lo scioglimento del Consiglio, deve convivere con una maggioranza a sé contrapposta; ma ciò è conseguenza della divaricazione del consenso espresso dall'elettorato con il voto disgiunto, divaricazione, che il legislatore intende rispettare per non premiare (se non proprio penalizzare, come si è prima ricordato: paragrafo 2.2) il sindaco che si è collegato alla lista che non riscuote sufficienti consensi.

A maggior ragione non contrasta con i parametri evocati l'ipotesi (considerata dal giudice rimettente) in cui il rischio di "ingovernabilità" è minore perché non c'è una maggioranza precostituita favorevole al sindaco, ma neppure ce n'è una di una lista contrapposta o non collegata. Maggiori quindi sono gli spazi per la mediazione politica, ferma restando anche in tal caso la facoltà di dimissioni con conseguente scioglimento del Consiglio.

3. - La affermata esclusione della violazione sia del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, sia di quello del buon andamento dell'Amministrazione Pubblica non vuol dire, anche, che l'articolato disegno complessivo del legislatore (frutto di un ampio dibattito parlamentare proprio in ordine alle condizioni di operatività del premio di maggioranza) sia privo di inconvenienti in linea assoluta; anzi si deve ammettere che possono derivarne situazioni al limite, nelle quali tali inconvenienti assumono particolare rilevanza, come appunto si è verificato nel caso di specie, nel quale la lista collegata al candidato eletto Sindaco al primo turno ha mancato per pochi voti la maggioranza assoluta, ma ha pur sempre ottenuto un'ampia maggioranza relativa, in presenza della quale può apparire una forzatura logica ravvisare una bocciatura, da parte dell'elettorato, del collegamento tra il Sindaco e la sua lista. Tuttavia la ragionevolezza del sistema va valutata globalmente, e nel suo insieme, e non già isolando ipotesi limite che enfatizzano inconvenienti soltanto di fatto che possono verificarsi, ma che di per sé non inficiano la logica complessiva del meccanismo elettorale. Tanto più quando si tratta di inconvenienti che risultano avvertiti, anche ripetutamente, nel corso dei lavori parlamentari, ma evidentemente giudicati recessivi in sede di scelta finale del sistema ritenuto migliore dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità.

Certamente possono ipotizzarsi condizioni meno rigorose per l'attribuzione del premio di maggioranza al primo turno, quale il conseguimento della maggioranza relativa (invece che assoluta) ovvero di una meno elevata percentuale di voti (ed infatti, nel corso dei lavori parlamentari, prima che fosse varato il testo poi approvato, la condizione richiesta era costituita dal conseguimento del 40%, invece che del 50%, dei voti validi: cfr. emendamento 7.89 nel testo presentato nella seduta del 21 ottobre 1992 della menzionata prima Commissione permanente della Camera). Ed è probabile che in tal modo i possibili inconvenienti diminuirebbero; è certo però che si ridurrebbe anche il rispetto della volontà dell'elettorato quanto alla possibile bocciatura del collegamento del candidato eletto Sindaco. In realtà, come si è già accennato, si tratta di moduli diversi, alternativi a quello recepito dalla disposizione censurata, la eventuale adozione dei quali è rimessa alla discrezionalità del legislatore, in quanto implicano la collocazione lungo più possibili linee del delicato bilanciamento tra la previsione (ed il

rispetto) del voto disgiunto e la correzione dei suoi effetti mediante un meccanismo di rettifica in senso maggioritario con incidenza variabile a seconda della linea di bilanciamento prescelta.
per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, della Legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale) sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 48, secondo comma, e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo con ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 1996.

Il Presidente: FERRI

Il Redattore: GRANATA

Il Cancelliere: DI PAOLA

Il Direttore della cancelleria: DI PAOLA

3.7 *Sentenza N. 127 anno 1998*

N. 127

SENTENZA 9 – 16 APRILE 1998

Deposito in cancelleria: 16 aprile 1998.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 16/1[^] s.s. del 22 aprile 1998.

Pres. GRANATA – Rel. VARI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Dott. RENATO GRANATA, Presidente

Prof. GIULIANO VASSALLI

Prof. FRANCESCO GUIZZI

Prof. CESARE MIRABELLI

Prof. FERNANDO SANTOSUOSSO

Avv. MASSIMO VARI

Dott. CESARE RUPERTO

Dott. RICCARDO CHIEPPA

Prof. GUSTAVO ZAGREBELSKY

Prof. VALERIO ONIDA

Prof. CARLO MEZZANOTTE

Avv. FERNANDA CONTRI

Prof. GUIDO NEPPI MODONA

Prof. PIERO ALBERTO CAPOTOSTI

Prof. ANNIBALE MARINI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 20 giugno 1996, n. 22 (Istituzione del parco naturale-archeologico dell'Inviolata in Guidonia Montecelio), promosso con Ordinanza emessa il 9 settembre 1996 dal Pretore di Roma, Sezione distaccata di Tivoli, sul ricorso proposto da Annibaldi Daniele contro il Sindaco del Comune di Guidonia ed altro, iscritta al n. 1266 del Registro Ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1996.

Visti gli atti di costituzione di Annibaldi Daniele e della Regione Lazio;

Udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 1998 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi gli avvocati Romano Vaccarella per Annibaldi Daniele, Aldo Rivela e Massimo Luciani per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1. - Con Ordinanza emessa il 9 settembre 1996 (R.O. n. 1266 del 1996), il Pretore di Roma, Sezione distaccata di Tivoli, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della Legge della Regione Lazio 20 giugno 1996, n. 22 (Istituzione del parco naturale-archeologico dell'Inviolata in Guidonia Montecelio), denunciandone il contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali stabiliti dalle Leggi dello Stato e dalla Legge-quadro 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette), nonché, in subordine, con l'art. 81 della Costituzione.

2. - La questione è stata proposta nel corso del procedimento possessorio instaurato ai sensi dell'art. 703 cod. proc. civ. da Annibaldi Daniele, titolare dell'azienda agricola "Prato Rotondo", per lamentare la turbativa del suo possesso derivante dal diniego opposto, in pretesa osservanza della Legge della Regione Lazio n. 22 del 1996, dal Sindaco di Guidonia, nella sua veste di gestore del parco dell'Inviolata (nella cui area risulta ricompresa la maggior parte dei terreni sui quali insiste l'azienda agricola), alla richiesta di autorizzazione ad impiantare un frutteto.

3. - Premette il rimettente che, nel giudizio *a quo* il ricorrente, nell'eccepire l'incompatibilità della menzionata Legge regionale con gli artt. 40 e 52 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea e con il successivo Atto unico, nonché il contrasto della medesima con gli artt. 3, 42, 81, 117 e 128 della Costituzione, ha sollecitato l'emanazione, da parte del pretore, dell'ordine al Comune di disapplicare la Legge regionale in parola.

4. - Esaminata in via pregiudiziale l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalle Amministrazioni resistenti (Comune di Guidonia e Regione Lazio), il giudice *a quo* l'ha respinta sulla base di una duplice motivazione: e cioè, da un lato, perché la denunciata turbativa non deriverebbe dall'esercizio di poteri discrezionali da parte del Comune e, dall'altro, perché il ricorrente lamenta la violazione di norme comunitarie attributive di situazioni soggettive di diritto. Indi, nel disporre la trasmissione degli atti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, il rimettente ha contestualmente sollevato questione di legittimità costituzionale della citata legge della Regione Lazio n. 22 del 1996, facendo, tra l'altro, rinvio *ob relationem* alle prospettazioni del ricorrente.

5. - Nel costituirsi in giudizio, la parte privata osserva pregiudizialmente che il difetto di giurisdizione eccetto dalle controparti nel giudizio principale - e sul quale il rimettente si è espressamente pronunciato - sarebbe tutt'altro che evidente osservando nel merito, che la Legge regionale sarebbe illegittima per violazione degli artt. 3, 42, 81 e 117 della Costituzione.

6. - Anche la Regione Lazio si è costituita in giudizio, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili ovvero, in subordine, infondate.

Nel caso di specie, a parte il non consentito metodo della motivazione *per relationem* risulterebbero disattesi anche i principi secondo i quali una questione di costituzionalità deve essere sollevata "nel corso di un giudizio", che abbia un *petitum* che non si risolva nella stessa questione (vedi, *ex plurimis* Sentenza n. 65 del 1964 nonché Sentenze nn. 92 del 1973 e 256 del 1982). Nella specie, sotto le spoglie dell'azione di manutenzione, si celerebbe in realtà un'azione volta ad aggredire direttamente la Legge, esercitata, per giunta, innanzi ad un giudice carente (come qualunque altro giudice) di giurisdizione, atteso che *l'animus turbandi*, richiesto per la configurabilità della turbativa del possesso, non è rinvenibile "ove il presunto autore sia il legislatore".

7. - Nell'imminenza della discussione del giudizio, la parte privata ha presentato una ulteriore memoria, in cui, nell'affermare che il pretore ha espressamente (anche se sinteticamente) indicato le ragioni di sussistenza di entrambi i presupposti dell'incidente di costituzionalità, si osserva che all'interdetto possessorio richiesto nel giudizio principale corrisponde un *petitum* diverso ed autonomo rispetto all'oggetto del presente giudizio. Nel caso di specie, pretendendo la Legge censurata di annullare *tout court* una serie di facoltà essenziali connesse ai diritti di proprietà e di impresa, ove il privato contesti la conformità della Legge stessa ai principi costituzionali, "è il giudice dei diritti soggettivi che deve apprestare - nei limiti consentitigli dall'ordinamento, e cioè astenendosi dall'annullare la Legge per ciò solo che essa è, formalmente, una Legge, ma traendo ogni altra implicazione dalla delibazione di incostituzionalità della medesima - tutela al cittadino".

8. - Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, la Regione Lazio, nel ribadire le precedenti argomentazioni, ha depositato copia della Sentenza emessa il 18 dicembre 1997, dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, prima sezione, sul rinvio pregiudiziale del pretore rimettente ed ha dedotto un ulteriore profilo di inammissibilità, nel senso che non sarebbe consentito sollevare contemporaneamente la pregiudiziale comunitaria e quella di costituzionalità.

Considerato in diritto

1. - Con l'Ordinanza in epigrafe il Pretore di Roma, Sezione distaccata di Tivoli, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della Legge della Regione Lazio 20 giugno 1996, n. 22 (Istituzione del parco naturale-archeologico dell'Inviolata in Guidonia Montecelio), denunciandone il contrasto, nel suo complesso, con l'art. 117 della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali dettati dalla Legge-quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394, nonché, in via subordinata, con l'art. 81 della Costituzione, per le parti che richiedono di attingere alle risorse finanziarie pubbliche, per gli oneri esorbitanti dalla somma di cento milioni di lire, stanziata dalla legge stessa.

L'Ordinanza di rimessione è stata emessa nel corso di un procedimento possessorio ex art. 703 cod. proc. civ., instaurato dal titolare di un'azienda agricola, il quale, vistosi negare dal sindaco di Guidonia, nella veste di gestore del parco dell'Inviolata (nella cui area risulta ricompresa parte dei terreni del ricorrente), l'autorizzazione ad impiantare un frutteto, in pretesa osservanza di quanto disposto dalla Legge della Regione Lazio n. 22 del 1996, assume che detto provvedimento negativo integri una turbativa del suo possesso e sollecita, perciò, l'emissione dell'ordine al Sindaco stesso di disapplicare la stessa Legge regionale.

2. - La questione è inammissibile per motivi connessi, a tacere di altre ragioni preclusive, al palese difetto di giurisdizione del giudice rimettente, con conseguente carenza del requisito della rilevanza ai fini del decidere.

È infatti pacifico e costante orientamento della giurisprudenza, sia di legittimità che di merito, che le azioni possessorie nei confronti della Pubblica Amministrazione sono consentite solo nei casi in cui quest'ultima abbia agito *iure privatorum* o abbia posto in essere un'attività meramente materiale, e non quando dette azioni siano proposte avverso comportamenti ricollegabili all'esercizio di poteri pubblici ovvero posti in essere per il tramite di atti amministrativi.

Come risulta anche dal testo dell'ordinanza, il provvedimento negativo, oggetto di ricorso innanzi al Pretore, è stato assunto dal Sindaco nell'esercizio di poteri autorizzatori derivanti dall'art. 7, comma 1, lettera e), della Legge regionale n. 22 del 1996, il quale vieta "i cambiamenti di coltura e i movimenti non esplicitamente autorizzati dall'Ente gestore e al solo fine di eventuali lavori di ripristino secondo modalità da stabilire sentito il parere del Comitato tecnico-scientifico per l'ambiente".

Il giudice *a quo*, per dimostrare l'esistenza della sua *potestas iudicandi*, richiama un duplice ordine di argomentazioni, assumendo, in primo luogo, che mancherebbe nella specie qualsiasi potere discrezionale in capo al Comune resistente (in ordine al consentire, o meno, il compimento di determinate attività agricole) ed osservando, in secondo luogo, che il ricorrente lamenta la lesione di norme comunitarie, "le quali attribuiscono situazioni soggettive di diritto tali da imporre, a loro volta, ai giudici nazionali di disapplicare persino le leggi e gli atti con forza di legge che si rivelino in contrasto con le norme comunitarie stesse".

Né l'una né l'altra delle ragioni addotte è, tuttavia, idonea a corroborare l'assunto del rimettente. Non la prima, perché - a parte l'opinabilità dell'affermazione secondo la quale l'Amministrazione comunale sarebbe, nella specie, del tutto sfornita di discrezionalità nel valutare le istanze di autorizzazione ex art. 7 della Legge regionale in questione - la stessa si basa, comunque, su un postulato privo di qualsiasi fondamento: cioè che, di regola, al carattere vincolato del provvedimento corrispondano situazioni giuridiche qualificabili quali diritti soggettivi e, per converso, all'area della discrezionalità amministrativa quelle definibili come interessi legittimi.

Né, tantomeno, la seconda, giacché - a parte il fatto che la materia oggetto di contenzioso innanzi al Pretore rimettente è da reputare completamente estranea alla normativa comunitaria, come confermato anche dalla sentenza della Corte di giustizia delle comunità europee, prima Sezione, 18 dicembre 1997, prodotta in giudizio dalla Regione Lazio - la sussistenza di un diritto soggettivo non potrebbe, comunque, ritenersi dimostrata solo in ragione della efficacia diretta, che caratterizza le stesse norme comunitarie rispetto agli ordinamenti interni.

Il già rilevato ostacolo all'ammissibilità della questione non può essere, d'altro canto, superato nemmeno ricorrendo alla tesi adombrata dalla parte privata nel riconnettere l'esistenza del potere di

cognizione del pretore alla circostanza che la dichiarazione di illegittimità della Legge regionale farebbe riespandere il diritto di proprietà di cui si chiede protezione.

Proprio tale prospettazione evidenzia, infatti, un ulteriore motivo di inammissibilità, e cioè la mancanza di incidentalità della questione, dal momento che la eventuale pronuncia di accoglimento della Corte verrebbe, in realtà, a concretare, di per sé, la tutela richiesta innanzi al Pretore, disattendendo, così, il pacifico orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale il *petitum* del giudizio, nel corso del quale viene sollevata una questione di costituzionalità, non può risolversi nella proposizione della questione stessa. In effetti, nel caso qui in esame, non è dato scorgere quale ulteriore provvedimento, ex art. 703 cod. proc. civ., potrebbe essere emesso dal giudice *a quo* per rimuovere la supposta turbativa, una volta venuto meno, con il travolgimento della normativa denunciata, l'obbligo per il privato di richiedere la prevista autorizzazione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della Legge della Regione Lazio 20 giugno 1996, n. 22 (Istituzione del parco naturale-archeologico dell'Inviolata in Guidonia Montecelio), sollevata, in riferimento agli artt. 81 e 117 della Costituzione, dal Pretore di Roma, Eezione distaccata di Tivoli, con l'Ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 1998.

Il Presidente: GRANATA

Il Redattore: VARI

Il Cancelliere: DI PAOLA

Il Direttore della cancelleria: DI PAOLA

3.8 Sentenza N. 4 anno 2000

N. 4

SENTENZA 10 – 12 GENNAIO 2000

Deposito in cancelleria: 12 gennaio 2000.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 03/1[^] s.s. del 19 gennaio 2000.

Pres. VASSALLI – Rel. VARI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Prof. GIULIANO VASSALLI, Presidente

Prof. CESARE MIRABELLI

Prof. FERNANDO SANTOSUOSSO

Avv. MASSIMO VARI

Dott. CESARE RUPERTO

Dott. RICCARDO CHIEPPA

Prof. GUSTAVO ZAGREBELSKY

Prof. VALERIO ONIDA

Avv. FERNANDA CONTRI
 Prof. GUIDO NEPPI MODONA
 Prof. PIERO ALBERTO CAPOTOSTI
 Prof. ANNIBALE MARINI
 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, della Legge regionale siciliana 1 settembre 1997, n. 33 (Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale), nonché dei seguenti altri articoli della stessa Legge: combinato disposto degli artt. 19, comma 1, come modificato dall'art. 6 della Legge regionale siciliana n. 15 del 1998, e 18, comma 1; degli artt. 17, comma 6; 18, comma 3; 19, commi 1 e 2, come modificato dall'art. 6 della Legge regionale siciliana n. 15 del 1998; 22, come modificato dall'art. 8 della Legge regionale siciliana n. 15 del 1998, e 26, comma 4, come modificato dall'art. 11 della Legge regionale siciliana n. 15 del 1998, promossi con Ordinanze emesse il 27 novembre 1997 ed il 16 dicembre 1998 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, sui ricorsi proposti da Legambiente - Comitato regionale siciliano ed altri contro l'Assessorato per l'agricoltura e le foreste della Regione Siciliana, iscritte al n. 312 del Registro Ordinanze 1998 e al n. 298 del Registro Ordinanze 1999 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 1998 e n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1999. Visti gli atti di costituzione di Legambiente - Comitato regionale siciliano ed altri nonché l'atto di intervento della Regione Siciliana;
 Udito nell'udienza pubblica del 12 ottobre 1999 il giudice relatore Massimo Vari;
 Uditi gli avvocati Girolamo Calandra e Alessio Petretti per Legambiente - Comitato regionale siciliano ed altri e gli avvocati Giovanni Lo Bue e Silvana Oddo per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

1.1. - Con Ordinanza del 27 novembre 1997 (R.O. n. 312 del 1998), il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, ha sollevato, nel corso di un giudizio fra Legambiente - Comitato regionale siciliano e Associazione Italiana per il *World Wildlife Found* (WWF) - Delegazione Sicilia contro l'Assessorato per l'agricoltura e le foreste della Regione Siciliana, questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, della Legge regionale 1 settembre 1997, n. 33 (Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale), denunciando violazione dell'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, approvato con Regio Decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 e dell'art. 10 della Costituzione, in relazione alla Legge statale 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

1.2. - In punto di rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea che il giudizio principale ha ad oggetto il Decreto dell'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste del 2 settembre 1997, con il quale si è provveduto a regolamentare l'esercizio del prelievo venatorio nella Regione, per la stagione 1997-1998. Atteso che il gravame proposto dalle parti ricorrenti si fonda, in modo esclusivo, sulla asserita incostituzionalità della norma denunciata, di cui il Decreto assessoriale costituisce puntuale applicazione, il giudice rimettente

richiama quella giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale "la dedotta incostituzionalità di una norma può costituire l'unico motivo su cui può validamente fondarsi l'impugnazione di un atto amministrativo e la richiesta di un'eventuale pronuncia cautelare" (Sentenze n. 444 del 1990 e n. 367 del 1991).

Si conclude, pertanto, per la sussistenza della rilevanza, dato che soltanto la declaratoria di illegittimità costituzionale consentirà al Collegio di pronunciarsi definitivamente e positivamente sia sulla domanda cautelare (che nella specie risulta temporaneamente accolta, con separata ordinanza, sino alla prima Camera di consiglio utile dopo la restituzione degli atti del presente giudizio), sia sul merito del ricorso.

1.3. - Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rammenta che la Legge statale n. 157 del 1992 contiene prescrizioni che comportano per la Regione l'obbligo:

1) di realizzare la pianificazione faunistico-venatoria del territorio, delimitando le zone da destinare alla protezione della fauna selvatica ed alla gestione privata della caccia, nonché le aree in cui la Regione medesima può promuovere forme di gestione programmata della stessa caccia (art. 10);

2) di approvare e pubblicare il piano faunistico-venatorio ed il relativo regolamento di attuazione, ripartendo il territorio destinato alla caccia programmata in ambiti "di dimensione sub-provinciale, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali" (art. 14, commi 1 e 7, della stessa Legge).

L'ordinanza ricorda, altresì, che il già menzionato art. 14 della Legge n. 157 del 1992 stabilisce, al comma 16, che, a partire dalla stagione 1995-1996, i calendari venatori devono indicare le aree nelle quali l'attività di caccia è consentita in forma programmata ovvero è riservata alla gestione privata, oppure non è consentita.

Rilevato che non solo tale pianificazione non è avvenuta, ma non sono stati neppure istituiti quegli Organismi tecnici previsti dalla predetta normativa, il cui apporto è necessario per l'attuazione dei piani, l'ordinanza osserva che la Legge regionale n. 33 del 1997, mentre "non ha sostanzialmente recepito alcuna prescrizione del legislatore statale" ha, invece, con la disposizione denunciata, autorizzato l'Assessore regionale ad applicare il calendario e le modalità venatorie dell'anno precedente, con relativo ampliamento dell'arco temporale della stagione faunistica. E ciò apportando i necessari aggiornamenti, "nelle more dell'adozione del piano regionale faunistico-venatorio" e "prescindendo dal parere del Comitato regionale faunistico venatorio".

Nel sottolineare la violazione operata dal legislatore siciliano del termine perentorio ("a partire dalla stagione venatoria 1995-1996") posto dalla Legge n. 157 del 1992 per l'indicazione, da parte dei calendari venatori, delle zone nelle quali ammettere, in forme diverse, l'attività venatoria nonché di quelle nelle quali tale attività è da considerare vietata, il rimettente osserva che la legge statale viene a caratterizzarsi come legge di riforma economico-sociale, suscettibile di condizionare, attraverso le norme fondamentali che in essa è dato identificare, la legislazione esclusiva delle Regioni e delle Province a speciale autonomia. Donde la lamentata violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale, non superabile in virtù della qualificazione di disposizione transitoria data alla norma impugnata.

Quest'ultima si porrebbe in contrasto anche con l'art. 10 della Costituzione, sotto il profilo della violazione degli obblighi internazionali, atteso che l'art. 1, comma 4, della Legge n. 157 del 1992, recepisce integralmente le Direttive CEE concernenti la conservazione degli uccelli selvatici e costituisce adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi posti dalla Convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950 e dalla Convenzione di Berna del 19 settembre 1979.

1.4. - Si è costituito in giudizio il Comitato regionale siciliano della Legambiente, unitamente all'Associazione Italiana per il *World Wildlife Found* (WWF), chiedendo che la questione sia dichiarata fondata.

Sotto il profilo della rilevanza, la memoria, ricordata la giurisprudenza costituzionale secondo la quale la rilevanza stessa va valutata in relazione alla semplice applicabilità nel giudizio *a quo* della Legge di cui si contesta la legittimità costituzionale, afferma che le parti sono non solo titolari di un preciso interesse morale alla salvaguardia ed integrità del patrimonio faunistico, ma anche di un interesse dalle evidenti connotazioni patrimoniali e materiali alla pronuncia di merito, alla luce della possibilità di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno ambientale, secondo quanto previsto dall'art. 18 della Legge n. 349 del 1986.

Anche il fatto che la Legge n. 157 del 1992 costituisca ricezione di diverse Direttive CEE in tema di prelievo venatorio rafforzerebbe - secondo le prospettazioni della memoria di costituzione - l'interesse patrimoniale delle associazioni deducenti ad ottenere una pronuncia dal TAR.

Nel merito, le associazioni sostengono "l'evidente incompatibilità" tra quanto previsto nella norma denunciata e l'intero complesso normativo statale, relativamente alla gestione programmata della caccia, di cui agli artt. 10 e seguenti della Legge n. 157 del 1992.

Ci si troverebbe in presenza, secondo le parti costituite, di una vanificazione dell'intero impianto di detta Legge da parte del legislatore siciliano ed, in particolare, delle finalità di bilanciamento tra interessi legati all'attività venatoria ed interessi legati alla protezione della fauna che, proprio nella pianificazione, devono trovare adeguata composizione e soddisfacente punto di equilibrio (cfr. Sentenza n. 448 del 1997).

Né si può giungere a conclusioni diverse, considerando "transitoria" la previsione dell'art. 50, comma 4, della Legge della Regione Siciliana n. 33 del 1997. Al riguardo, viene fatto osservare come non uno degli adempimenti previsti dall'art. 36 della Legge n. 157 del 1992 sia stato realizzato dalla Regione Siciliana, che si è limitata a porre in essere la criticata norma "transitoria", senza considerare che il rispetto dei termini previsti dal predetto art. 36, per l'adeguamento della legislazione regionale, esigeva che si provvedesse, anteriormente all'emanazione del calendario venatorio, non solo ad effettuare l'attività pianificatoria, ma anche a predisporre le strutture a ciò deputate. Quanto poi all'art. 10 della Costituzione, tale ulteriore profilo di illegittimità, secondo la memoria, si impone in tutta la sua evidenza, ove si consideri la particolare natura della Legge n. 157 del 1992, quale espresso atto di recepimento e di attuazione delle Direttive comunitarie, specificamente indicate al comma 4 dell'art. 1 della stessa Legge.

2.1. - Con Ordinanza emessa il 16 dicembre 1998 (R.O. n. 298 del 1999), lo stesso TAR ha sollevato, nel corso di un giudizio promosso da Legambiente - Comitato regionale siciliano, dall'Associazione Italiana per il *World Wildlife Found* (WWF) - Delegazione Sicilia e dalla Lega Anti Vivisezione (LAV), questione di legittimità costituzionale di altre varie disposizioni della già menzionata Legge regionale.

2.2. - In punto di rilevanza, il Collegio rimettente, nel sottolineare come il ricorso introduttivo del giudizio principale (richiesta di annullamento dei seguenti Decreti dell'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste: Decreto del 15 giugno 1998, avente ad oggetto il calendario venatorio 1998-1999; Decreto 7 agosto 1998, recante modifiche allo stesso calendario venatorio e, ove occorra, Decreto 30 aprile 1998, con il quale si sono stabiliti l'indice massimo di densità venatoria ed il numero

di cacciatori ammissibili in ciascun ambito territoriale di caccia per la stagione venatoria 1998-1999) sia esclusivamente affidato alla dedotta incostituzionalità di alcune disposizioni della Legge impugnata, svolge argomenti analoghi a quelli contenuti nell'Ordinanza di promovimento del primo giudizio in epigrafe (R.O n. 312 del 1998), osservando, anche in questo caso, che soltanto la declaratoria di illegittimità delle disposizioni denunciate consentirà al collegio di pronunziarsi definitivamente e positivamente sulla domanda di sospensiva (temporaneamente accolta fino alla restituzione degli atti da parte della Corte) e sul merito del giudizio.

2.3. - Sulla non manifesta infondatezza, il rimettente, nell'affermare che la competenza legislativa esclusiva o primaria del legislatore siciliano va esercitata "nei limiti derivanti dai principi dell'ordinamento giuridico statale, dalla riserva di Legge statale (in campo penale, processuale e nella regolamentazione dei rapporti interprivati)" come pure dal "rispetto delle c.d. grandi riforme introdotte con Leggi statali", nonché dal "rispetto degli obblighi internazionali", osserva che l'art. 36, ultimo comma, della Legge n. 157 del 1992 imponeva alle Regioni a Statuto speciale di adeguare - entro un anno dall'entrata in vigore della medesima legge - la propria legislazione ai principi ed alle norme in essa contenuti, sia pure nei limiti della Costituzione e dei rispettivi Statuti. Ad avviso del rimettente, la formula dell'art. 36 - confermata dall'art. 14, comma 17, della stessa Legge - porrebbe limiti particolarmente stringenti all'autonomia legislativa della Regione, prevedendo un adeguamento non solo ai principi ma anche alle norme poste dalla Legge statale, con esclusione soltanto di quelle c.d. di dettaglio, da intendersi come "quelle che riguardano aspetti veramente marginali della disciplina considerata".

2.4. - Quanto ai singoli articoli della Legge denunciata, l'Ordinanza censura, in primo luogo, le disposizioni che disciplinano la formazione del calendario venatorio, omettendo di prevedere la necessaria acquisizione del parere dell'Organo tecnico-scientifico a carattere nazionale (Istituto nazionale per la fauna selvatica), individuato dall'art. 7, comma 3, della Legge statale n. 157 del 1992 come consulente istituzionale dello Stato e di tutte le Regioni e Province autonome; Organo che dovrebbe essere sentito dalle Regioni prima della pubblicazione del calendario medesimo, ai sensi dell'art. 18, comma 4, della predetta Legge-quadro. Secondo il rimettente, alla norma che contempla la partecipazione del menzionato Istituto al procedimento di emanazione del calendario deve essere riconosciuta la qualificazione di norma di grande riforma economico-sociale, in grado di vincolare anche il legislatore di autonomia speciale. Viene, pertanto, considerata non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della menzionata legge regionale n. 33 del 1997 (come modificato dall'art. 6 della Legge regionale n. 15 del 1998) e dell'art. 18, comma 1, della stessa Legge, per violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale e per contrasto con l'art. 18, comma 4, della Legge statale n. 157 del 1992.

2.5. - La seconda questione riguarda la disciplina regionale degli ambiti territoriali di caccia nonché del diritto di accesso dei cacciatori agli ambiti stessi, contenuta nell'art. 22 della Legge censurata, come modificato dall'art. 8 della Legge regionale n. 15 del 1998, in relazione all'art. 14 dello Statuto speciale, nonché alle disposizioni degli artt. 10 e 14 della Legge n. 157, alle quali andrebbe riconosciuto il carattere di grande riforma economico-sociale. Sotto tale profilo, il rimettente censura la mancata adozione dei piani faunistico-venatori ed, al tempo stesso, la scelta del legislatore regionale di:

identificare gli ambiti territoriali di caccia con le Province; consentire ai cacciatori il diritto di accesso non soltanto nell'ambito territoriale coincidente con la Provincia di residenza, ma anche in due diversi ambiti ed, a partire da un certo momento della stagione venatoria, in tutti gli ambiti; consentire l'accesso anche ai cacciatori provenienti da altre Regioni, senza subordinarlo al consenso degli organi di gestione degli ambiti territoriali di caccia.

2.6. - La terza questione ha ad oggetto l'art. 19, commi 1 e 2, come modificato dall'art. 6 della Legge regionale n. 15 del 1998, per violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale e per contrasto con l'art. 18 della Legge n. 157 del 1992; nonché per violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Sarebbe, in particolare, incostituzionale l'inclusione tra le specie cacciabili elencate all'art. 19 predetto, della lepre comune, in quanto surrettiziamente idonea, anche in conseguenza della confusione che si può ingenerare, a fungere da copertura per l'abbattimento della lepre appenninica, specie protetta per la quale è esclusa la caccia, con grave interferenza della Regione nella materia penale.

2.7. - La quarta questione di legittimità costituzionale concerne gli artt. 17, comma 6, e 26, comma 4, quest'ultimo come modificato dall'art. 11 della Legge regionale n. 15 del 1998. Quanto alla prima disposizione, il rimettente ritiene contrastanti con i principi e con le norme di grande riforma economico-sociale contenute negli artt. 12, 16, 18 e 30 della Legge n. 157 del 1992 l'omissione di limiti temporali all'attività di abbattimento nelle aziende agro-venatorie, come pure l'esonero di coloro che esercitano la caccia in dette aziende dall'obbligo di rispettare i limiti di abbattimento - giornalieri e stagionali - che normalmente valgono per il prelievo venatorio. Tale soluzione legislativa, contrastante con le norme della Legge-quadro, che non distinguono l'attività venatoria svolta nelle aziende sopra ricordate da quella svolta in altri luoghi, realizzerebbe, altresì, una "deroga" al divieto penalmente sanzionato di cacciare al di fuori dei periodi fissati dalla Legge, sì da invadere la sfera riservata alla Legge statale in materia penale, con violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Del pari incostituzionale sarebbe la "delega in bianco" conferita, dall'art. 26, comma 4, alle ripartizioni faunistico-venatorie per la regolamentazione delle modalità di esercizio della caccia nelle suddette aziende e per la fissazione del numero massimo di capi da abbattere; delega che verrebbe non solo a violare i principi della Legge-quadro, ma a rendere impossibile l'adozione di criteri omogenei ed uniformi in tutto il territorio regionale.

2.8. - Viene denunciato, infine, l'art. 18, comma 3, per violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale, in relazione agli artt. 13 e 30 della Legge n. 157 del 1992; nonché per violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Il rimettente ritiene che l'aver ammesso la caccia con il furetto leda la competenza esclusiva dello Stato nella determinazione tassativa dei mezzi consentiti per l'esercizio dell'attività venatoria; competenza che si impone anche al legislatore delle Regioni speciali. Risulterebbe violata anche la riserva di Legge statale in materia penale, essendo prevista dall'art. 30, lettera h), della Legge n. 157 del 1992 una sanzione penale per l'utilizzazione di mezzi diversi da quelli elencati dall'art. 13 della stessa Legge (e tra i quali il furetto non è compreso).

2.9. - Si è costituito in giudizio il Comitato regionale siciliano della Legambiente, unitamente alla Delegazione Sicilia dell'Associazione Italiana per il *World Wildlife Found* (WWF), concludendo per l'accoglimento delle questioni.

2.10. - Sotto il profilo della rilevanza, vengono svolte considerazioni analoghe a quelle di cui alla memoria depositata nell'altro giudizio (R.O. n. 312 del 1998).

2.11. - Nel merito, la memoria, soffermandosi, in primo luogo, sull'art. 19, comma 1, denunciato dal TAR in combinato disposto con l'art. 18, comma 1, osserva che ulteriore riprova della illegittimità della soluzione adottata dal legislatore siciliano, in tema di emanazione del calendario venatorio, senza prevedere l'acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, è data dalla circostanza che il denunciato art. 19, comma 1, era stato omissivo in sede di promulgazione della Legge, in quanto impugnato dal Commissario dello Stato. È evidente, pertanto, che, attraverso la norma di cui si lamenta l'incostituzionalità, il legislatore regionale ha di fatto reiterato le proprie precedenti illegittime determinazioni. Quanto all'art. 22, si osserva come il principio ispiratore della Legge-quadro sia quello di stabilire - attraverso la dimensione data agli ambiti territoriali di caccia e la disciplina dell'accesso agli stessi - un preciso legame del cacciatore con il proprio territorio di residenza, fissando, al tempo stesso, limiti di circolazione, sì da evitare il massiccio depauperamento della fauna selvatica, provocato dal c.d. nomadismo venatorio. Tali obiettivi vengono perseguiti, tra l'altro, statuendo che gli ambiti territoriali di caccia (ATC) siano di estensione sub-provinciale, in aderenza al criterio secondo cui "quanto più si fraziona un territorio, tanto più diminuisce e diventa omogenea la pressione venatoria" (cfr. art. 14 Legge n. 157 del 1992). In merito alla disciplina della caccia alla lepre comune, le parti richiamano, aderendovi, le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione. A proposito delle norme poste dall'art. 17, comma 6 e dall'art. 26, comma 4, si osserva, invece, che anche l'attività esercitata all'interno delle aziende agro-venatorie, costituisce, ai sensi e per gli effetti della legge-quadro, "prelievo venatorio", con conseguente assoggettamento alla disciplina prevista per la caccia dalla Legge-quadro stessa. Quanto, infine, all'art. 18, comma 3, che attribuisce all'Assessore regionale il potere di disciplinare l'uso del furetto, come strumento per la caccia al coniglio selvatico, si osserva che la norma regionale - oltre ad istituzionalizzare l'uso di un mezzo dotato di elevatissima capacità distruttiva - si pone in contrasto con il principio, posto dall'art. 13 della Legge n. 157 del 1992, in tema di tassativa elencazione dei mezzi di caccia consentiti.

2.12. - È intervenuta nel giudizio anche la Regione Siciliana, sostenendo, in primo luogo, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per mancanza di incidentalità. La Regione sostiene, infatti, che l'eventuale pronuncia di accoglimento coinciderebbe con la tutela richiesta innanzi al giudice amministrativo (cfr. sentenza n. 127 del 1998).

2.13. - Nel merito, viene in primo luogo, precisato come, in materia di caccia, il limite delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali" comporti che la disciplina statale (Legge n. 157 del 1992) vincoli il legislatore siciliano "solo nella parte in cui delinea il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica nel quale deve includersi - accanto alla elencazione delle specie cacciabili - la disciplina delle modalità di caccia". Tra queste modalità, sono da annoverare la delimitazione del periodo venatorio (cfr. Sentenze n. 323 del 1998, n. 272 del 1996, n. 35 del 1995, n. 577 del 1990 e n. 1002 del 1988) e la determinazione delle deroghe al generale regime di protezione (cfr. Sentenza n. 168 del 1999). La Regione interveniente nega, invece, che possa attribuirsi il carattere di principio ovvero di norma fondamentale di riforma economico-sociale alla disciplina del procedimento di adozione del calendario

venatorio (art. 18, comma 4, della Legge n. 157 del 1992). Identiche considerazioni vengono svolte con riferimento agli artt. 10 e 14 della Legge n. 157 del 1992, nella parte in cui disciplinano gli ambiti territoriali di caccia e regolamentano il diritto di accesso dei cacciatori. Ne conseguirebbe l'infondatezza della censura rivolta all'art. 22 della Legge regionale n. 33 del 1997. Infondata viene considerata anche la censura sollevata in ordine all'art. 19, comma 1, relativo all'inclusione della lepre tra le specie cacciabili. La Regione contesta, in primo luogo, le argomentazioni, svolte nell'ordinanza, circa "supposte intenzioni occulte del legislatore" volte a consentire l'abbattimento della lepre appenninica, non senza rilevare che, ai sensi della normativa vigente, tale attività, essendo vietata, comporterebbe comunque l'applicazione delle previste sanzioni. Del pari infondata sarebbe la questione di legittimità costituzionale degli artt. 17, comma 6, e 26, comma 4, essendo la disposizione contenuta nel primo articolo analoga a quella contenuta nell'art. 12, comma 7, della Legge n. 157 del 1992 ed essendo, altresì, la disposizione contenuta nel secondo articolo conforme ai principi scaturenti dall'art. 16, comma 1, lettera b), della Legge n. 157 del 1992. In ordine all'ultima censura, relativa all'art. 18, comma 3, della Legge regionale, in tema di mezzi utilizzabili per l'esercizio dell'attività venatoria, la Regione non ritiene che il principio espresso nell'art. 13 della Legge n. 157 del 1992 vincoli il legislatore siciliano.

2.14. - Con memoria 28 settembre 1999, relativa sempre al giudizio iscritto al R.O. n. 298 del 1999, la Regione Siciliana, oltre a ribadire le considerazioni già svolte, ha rappresentato quanto segue. Quanto all'art. 19, comma 1, la Regione torna a ribadire che non sussiste per la Regione l'obbligo di sentire l'Istituto nazionale per la fauna selvatica anche sui contenuti complessivi del calendario venatorio. A proposito dell'art. 22 della Legge censurata, si sostiene che il legislatore regionale - nell'esercizio dell'autonomia in materia riconosciuta dall'art. 14, comma 17, della Legge n. 157 del 1992 - ha ritenuto omogenea la dimensione provinciale degli ambiti territoriali di caccia (ATC), prevedendo, comunque, il potere dell'Assessore regionale di riorganizzare l'estensione dei suddetti ambiti, allorché si presenti l'esigenza di un riequilibrio della gestione faunistica e dell'esercizio venatorio sul territorio regionale. Per quanto riguarda i criteri adottati per disciplinare il diritto di accesso dei cacciatori agli ATC, la Regione sottolinea l'avvenuta definizione di un indice molto basso di densità venatoria, per il quadriennio 1998-2002 (un cacciatore per 34,53 ettari, da confrontare con l'indice fissato, con decreto ministeriale, per le Regioni ordinarie, di un cacciatore per ogni 19,10 ettari, per il quinquennio 1993-1998). Si osserva, inoltre, che la possibilità di ammettere cacciatori aventi residenza in Province diverse da quella coincidente con l'ATC è possibile solo nel numero consentito dall'indice massimo di densità venatoria. La Regione difende, poi, la scelta operata con l'art. 19, comma 1, di includere la lepre comune tra le specie cacciabili, richiamando i risultati di una ricerca recentemente condotta dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica sulla sistematica del genere *Lepus*, a seguito della quale è stato richiesto al Presidente del Consiglio l'emanazione di un provvedimento di modifica dell'art. 18 della Legge n. 157 del 1992, con l'inserimento della lepre italiana nell'elenco delle specie cacciabili, limitatamente alla Sicilia. Quanto agli artt. 17, comma 6, e 26, comma 4, la Regione assume la legittimità della norma che non considera esercizio venatorio il prelievo di fauna selvatica ai fini dell'esercizio delle attività di impresa agricola, nei limiti previsti dalla normativa regionale. Nel precisare, inoltre, che il prelievo da effettuare nelle aziende agricole è limitato alle specie del fagiano e della quaglia di allevamento, alle quali, trattandosi di specie riprodotte e cresciute in allevamento, non può attribuirsi connotazione di fauna selvatica, si conclude osservando che si tratta di una disposizione che opera un ragionevole bilanciamento di interessi diversi (ambiente, libertà di iniziativa imprenditoriale, diritto al lavoro dei dipendenti delle aziende agricole),

tutti di rilevanza costituzionale. Infine, a proposito dell'art. 18, comma 3, la Regione sottolinea come il furetto munito di museruola non sia, di per sé, riconducibile alla nozione di mezzo per l'esercizio dell'attività venatoria, potendosi ritenere, viceversa, un aiuto del cacciatore alla stessa stregua del cane.

Considerato in diritto

1. - Con le due Ordinanze in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, solleva questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della Legge regionale 1 settembre 1997, n. 33 (parzialmente modificata dalla successiva Legge regionale 31 agosto 1998, n. 15), il cui capo I contiene norme relative alla salvaguardia della fauna selvatica ed alla disciplina dell'attività venatoria. Comune a entrambe le Ordinanze è la denuncia del contrasto delle predette disposizioni con lo Statuto della Regione Siciliana, approvato con Regio Decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (in particolare, con l'art. 14) e, in taluni casi, anche con gli artt. 10 e 25 della Costituzione. E questo, segnatamente, a cagione del mancato rispetto delle prescrizioni della Legge statale 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), la quale, considerato il carattere unitario degli interessi ad essa sottesi, sarebbe, secondo il rimettente, suscettibile di vincolare anche la legislazione esclusiva delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in virtù di diverse sue disposizioni qualificabili come principi ovvero come norme fondamentali di riforma economico-sociale.

2. - I due giudizi, avendo ad oggetto questioni tra loro connesse, possono essere riuniti per essere decisi con una unica Sentenza.

2.1. - Preliminarmente, deve osservarsi che non osta alla trattazione del merito delle questioni la circostanza che le stesse siano state sollevate in sede di esame delle domande di sospensiva dei provvedimenti impugnati, alla luce dell'orientamento della Corte secondo il quale il requisito della rilevanza non viene meno nel caso in cui il giudice, contemporaneamente all'ordinanza di rimessione, abbia disposto, con separato provvedimento, la sospensiva stessa, in via provvisoria e temporanea, sino alla ripresa del giudizio cautelare (Sentenze n. 444 del 1990 e n. 367 del 1991).

2.2. - Anche la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo non impedisce - contrariamente a quanto assume la difesa della Regione - di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogniqualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi (cfr. Sentenze n. 263 del 1994 e n. 128 del 1998); ipotesi, questa, senz'altro ricorrente nei casi in esame, nei quali si chiede al TAR per la Sicilia di pronunciare l'annullamento dei provvedimenti assunti dall'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste, in tema di disciplina venatoria.

3. - Con la prima Ordinanza (R.O. n. 312 del 1998) emessa il 27 novembre 1997, il rimettente censura l'art. 50, comma 4, della Legge regionale, il quale prevede che, "in sede di prima applicazione" della Legge stessa e nelle more dell'adozione del piano regionale faunistico-venatorio, l'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste sia autorizzato ad applicare, per la stagione venatoria 1997-1998, "il calendario e le modalità venatorie dell'anno precedente e la disciplina in esso prevista, apportando i necessari aggiornamenti e prescindendo dal parere del comitato regionale faunistico venatorio". Nel

richiamare il generale quadro normativo della predetta Legge n. 157 del 1992 (con particolare riguardo agli artt. 1, commi 1 e 4; 10; 14, commi 1, 7 e 16; 18, commi 1 e 2; 36), l'Ordinanza si sofferma sull'obbligo per la Regione: 1) di procedere alla pianificazione faunistico-venatoria del territorio, delimitando le zone da destinare alla protezione della fauna selvatica ed alla gestione privata della caccia, nonché le aree in cui promuovere forme di gestione programmata della stessa caccia (art. 10); 2) di approvare e pubblicare il piano faunistico-venatorio ed il relativo regolamento di attuazione, definendo ambiti di dimensione sub-provinciale, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali, delle aree destinate all'attività venatoria (art. 14, commi 1 e 7); 3) di indicare, a partire dalla stagione 1995-1996, nei calendari venatori, le aree nelle quali l'attività di caccia è consentita in forma programmata, quelle riservate alla gestione venatoria privata e le zone dove l'esercizio venatorio non è consentito (art. 14, comma 16). Facendo riferimento a detto contesto legislativo, il rimettente sostiene che la mancata rispondenza ad esso dell'art. 50, comma 4, della Legge regionale n. 33 del 1997, ne determina l'illegittimità costituzionale, senza che possa giungersi a diversa conclusione in considerazione dell'asserita natura transitoria della norma emanata dal legislatore regionale, non avendo quest'ultimo "alcun potere di ritardare l'attuazione delle norme fondamentali poste dal legislatore statale". Donde la violazione, in particolare, dell'art. 14 dello statuto speciale ed, al tempo stesso, anche dell'art. 10 (*rectius*: 11) della Costituzione, sotto il profilo del mancato adeguamento agli obblighi internazionali derivanti dalle Direttive comunitarie in materia.

3.1. - La questione non è fondata. Va premesso, in linea generale, con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 11 della Costituzione, come l'ordinanza non specifichi quali disposizioni comunitarie sarebbero state di volta in volta disattese, soffermandosi, invece, in modo esclusivo, sulle norme della Legge n. 157 del 1992, da considerare - quali norme fondamentali di riforma economico-sociale - interposte rispetto a quelle costituzionali. Di talché la generica censura relativa alla violazione del diritto comunitario, a tacer del problema dei limiti in cui, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, possono reputarsi ammissibili questioni aventi ad oggetto il contrasto fra norme appartenenti al diritto comunitario stesso e quelle di diritto interno, deve ritenersi assorbita nell'altro profilo di denuncia. Quanto, poi, all'evocato vincolo derivante dalle norme di grande riforma economico-sociale, non è dubbio che esse si impongano, secondo la giurisprudenza costituzionale, anche alla competenza legislativa primaria delle Regioni e Province autonome (vedi, per una delle tante applicazioni, Sentenza n. 153 del 1995). Senonché, nel caso in esame, il suddetto vincolo non è stato violato. Infatti, il quadro normativo in cui si inscrivono gli adempimenti gravanti, secondo l'Ordinanza, sulla Regione, non porta assolutamente a ritenere che quest'ultima, per il solo fatto di avere autorizzato con l'art. 50, comma 4, l'adozione di un calendario venatorio transitoriamente ispirato alle vecchie regole, abbia disatteso norme della legislazione statale qualificabili nei termini sopra precisati. A fronte dell'articolata disciplina della materia contenuta nella Legge statale n. 157 del 1992, quel che occorre, in particolare, stabilire è il carattere tassativo o meno della previsione dell'art. 14, comma 16, circa le indicazioni che, a partire dalla stagione 1995-1996, dovevano essere inserite nei calendari venatori. Trattandosi di adempimento il cui presupposto era l'avvenuto esercizio, da parte della Regione, dei propri poteri normativi in tema, tra l'altro, di pianificazione faunistico-venatoria, non può trascurarsi che la Legge-quadro aveva fissato, per l'adeguamento della legislazione anche delle Regioni a statuto speciale, un termine (vedi, in particolare, art. 36, commi 6 e 7, della Legge n. 157 del 1992) che, originariamente stabilito in un anno a partire dall'entrata in vigore della medesima Legge, è stato successivamente differito al 31 luglio 1997, per

effetto dell'art. 11-bis del D.L. 23 ottobre 1996, n. 542 (convertito nella Legge 23 dicembre 1996, n. 659). Non essendosi contestualmente provveduto alla necessaria conseguente modificazione della disposizione concernente il contenuto dei calendari venatori, si è in presenza, dunque, di un mancato coordinamento tra le disposizioni dello stesso atto normativo, dal quale non può che inferirsi l'esclusione della tassatività, sotto il profilo temporale, della prescrizione di cui all'art. 14, comma 16.

4. - Con la seconda Ordinanza (R.O. n. 298 del 1999) emessa il 16 dicembre 1998, il medesimo TAR sottopone a scrutinio di costituzionalità molteplici altre disposizioni della stessa Legge regionale, a partire dall'art. 19, comma 1, che viene denunciato in combinato disposto con l'art. 18, comma 1, con il quale concorre a regolare gli aspetti sostanziali e procedurali del calendario venatorio. In particolare, mentre la prima disposizione (nel testo di cui all'art. 6 della Legge regionale n. 15 del 1998) affida all'Assessore regionale il compito di determinare le date di apertura e di chiusura dell'attività venatoria, indicando nel contempo le specie ed i relativi periodi di caccia, la seconda dispone che il calendario stesso, con i contenuti di cui al predetto art. 19, è emanato, entro e non oltre il 15 giugno di ogni anno, sentito il Comitato regionale faunistico-venatorio.

4.1. - Secondo il rimettente, il legislatore siciliano, violando l'art. 14 dello Statuto nonché la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 18, comma 4, della Legge n. 157 del 1992, avrebbe ommesso di contemplare la necessaria acquisizione, in sede di emanazione del calendario venatorio, del parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica, organo chiamato a fornire, in virtù della sua alta specializzazione, le speciali conoscenze tecniche necessarie, alle Regioni e alle Province, per operare scelte conformi alle finalità protettive cui si ispira tutta la produzione normativa, statale e non statale, riferita all'ambiente.

4.2. - La censura, per i termini in cui è formulata, investe, in realtà, il solo art. 18, comma 1, della Legge regionale - nel quale risulta disciplinato il profilo procedimentale che viene qui in considerazione - e non anche l'art. 19, comma 1, che attiene, invece, alla disciplina sostanziale del calendario. In ordine a quest'ultima disposizione - denunciata, oltretutto, in un testo, e cioè quello di cui all'art. 6 della Legge regionale 31 agosto 1998, n. 15 (in Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 43 del 1 settembre 1998), successivo ai provvedimenti amministrativi oggetto di impugnazione innanzi al TAR - la censura stessa è da ritenere, pertanto, inammissibile, non avendo il rimettente argomentato in alcun modo e sotto alcun profilo in punto sia di non manifesta infondatezza che di rilevanza ai fini del decidere.

4.3. - Quanto all'art. 18, comma 1, della Legge regionale, la questione è da ritenere, invece, fondata, alla stregua dell'espressa previsione contenuta nel comma 4 dell'art. 18 della Legge-quadro statale n. 157 del 1992, secondo il quale il calendario venatorio va emanato "sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica"; previsione significativa di una scelta che trova spiegazione nel ruolo spettante a detto Istituto, qualificato dal precedente art. 7 della stessa Legge-quadro, come "organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza" non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province. Va, quindi, rilevata l'illegittimità costituzionale della soluzione normativa prescelta dal legislatore siciliano, che omettendo la previsione dell'intervento dell'Istituto anzidetto, viene a violare una prescrizione di grande riforma economico-sociale.

5. - Denunciando violazione dell'art. 14 dello Statuto e degli artt. 10 e 14 della Legge statale n. 157 del 1992, l'ordinanza dubita, poi, della legittimità costituzionale dell'art. 22 della Legge regionale, nel testo modificato dall'art. 8 della successiva Legge 31 agosto 1998, n. 15. Secondo il rimettente, la disciplina contenuta in detto art. 22 sarebbe incostituzionale, anzitutto, perché non risulterebbero osservate le prescrizioni dell'art. 10 della Legge statale in tema di adozione del piano faunistico venatorio. Altre ragioni di incostituzionalità andrebbero, poi, ravvisate nel contrasto fra l'art. 14 della predetta Legge statale n. 157 del 1992 e le scelte del legislatore regionale, in ordine alla coincidenza dell'estensione degli ambiti territoriali di caccia con il territorio delle Province, come pure in ordine ai criteri dettati in tema di accesso a tali ambiti, sia dei cacciatori residenti in Sicilia sia di quelli provenienti da altre Regioni.

5.1. - Per una compiuta valutazione delle riferite censure, giova premettere che la disposizione denunciata, dopo aver definito gli ambiti territoriali di caccia (ATC) quali "unità territoriali di gestione e di prelievo venatorio programmato e commisurato alle risorse faunistiche", corrispondenti "a zone del territorio agro-silvo-pastorale tra loro fundamentalmente omogenee" (comma 1), stabilisce che dette zone "hanno dimensione provinciale e sono delimitate dai confini della provincia" (comma 2). Si precisa, altresì (comma 7), che, ai fini di cui sopra, "le isole Eolie, Pelagie, Egadi, Pantelleria ed Ustica fanno parte dell'ambito territoriale di caccia della Provincia cui esse appartengono". La stessa disposizione, in vista di una equilibrata regolazione della pressione venatoria, assegna, poi, all'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste (comma 3) il compito di verificare periodicamente, sulla base dei dati censuari, l'indice medio di densità venatoria regionale - costituito dal rapporto fra il numero dei cacciatori residenti in Sicilia e il territorio agro-silvo-pastorale regionale - definendo, sulla base di questo, "l'indice massimo per ogni ambito territoriale di caccia, in relazione alle condizioni ambientali ed alle caratteristiche di omogeneità venatoria tra tutti gli ambiti territoriali" della Regione. Il medesimo articolo conferisce, inoltre, all'Assessore la facoltà di procedere alla riorganizzazione dell'estensione degli ambiti territoriali, "al fine di garantire parità di condizioni nell'esercizio venatorio" presso gli stessi (ultima parte del già citato comma 3). In ordine al diritto di accesso, il comma 5, lettera a), della disposizione in esame prevede che il cacciatore possa esercitare l'attività venatoria, oltre che nell'ambito ricadente nella Provincia di residenza, in altri due ambiti della Regione, secondo il criterio cronologico di presentazione delle relative istanze, nel caso in cui non sia raggiunta in essi la densità massima di cui al precedente comma 3. L'ammissione negli ulteriori ambiti avviene sulla base di una delibera assunta dalle competenti ripartizioni faunistico-venatorie, "previo parere dei comitati di gestione degli ambiti territoriali" (art. 8, comma 2, lettera s della Legge regionale). Il già menzionato art. 22, comma 5, lettera a), autorizza, inoltre, a partire dalla prima domenica del mese di novembre, l'esercizio della caccia alla selvaggina migratoria, non solo all'interno dell'ambito territoriale di residenza e di quelli prescelti, ma anche in tutti gli altri ambiti della Regione. Quanto al numero massimo di cacciatori ammissibili in ciascun ambito, esso - in base al comma 5, lettera b) - viene determinato e reso noto, periodicamente, dall'Assessorato regionale alle ripartizioni faunistico-venatorie operanti nelle Province, con "una riserva del 10 per cento, a favore dei cacciatori provenienti da altre Regioni", nel rispetto del principio di reciprocità. L'ammissione di questi ultimi, in uno degli ambiti territoriali di caccia, è disposta dall'Assessorato stesso, secondo l'ordine cronologico di presentazione delle istanze (comma 5, lettera d).

5.2. - Così descritta, in breve sintesi, la disciplina portata all'esame di questa Corte, va, anzitutto, precisato che non osta all'ammissibilità delle sollevate questioni il fatto che l'Ordinanza denunci l'art. 22 nel testo risultante dalle modifiche ad esso adottate dall'art. 8 della Legge regionale n. 15 del 1998. Tali modifiche concernono, infatti, una parte di detto articolo che rimane estranea al promosso giudizio di costituzionalità, riguardando le modalità attraverso le quali l'Amministrazione dà seguito alle richieste, da parte dei cacciatori, di ammissione all'esercizio dell'attività venatoria negli ambiti diversi da quello di residenza (lettera b penultimo periodo, del comma 5).

5.3. - Nel merito, le censure sono parzialmente fondate. Quanto a quella concernente la dimensione data dal legislatore regionale agli ambiti territoriali di caccia, è evidente, anzitutto, che non spetta in alcun modo alla Corte occuparsi del problema, segnalato dal rimettente, della mancata adozione da parte della Regione dei piani faunistico-venatori; problema che, riguardando atti presupposti rispetto a quelli impugnati innanzi al TAR, potrà eventualmente assumere rilievo nell'ambito di quest'ultimo giudizio. Ne risulta, perciò, l'inconferenza dell'evocazione, a parametro della dedotta censura di incostituzionalità, delle prescrizioni poste dall'art. 10 (piani faunistico-venatori) della Legge n. 157 del 1992, restando, invece, da esaminare se la dimensione data, con il comma 2 dell'art. 22 della Legge regionale, agli ambiti territoriali di caccia, accorpando, tra l'altro, alle rispettive Province le isole (comma 7), collida o meno con le prescrizioni dell'art. 14 della medesima Legge n. 157 del 1992. Ciò posto, occorre osservare che il legislatore statale, con quest'ultima legge, ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse - pure considerato lecito e meritevole di tutela - all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia. Momento qualificante di tale disciplina programmatoria è la valorizzazione - ogni qualvolta possibile - delle caratteristiche di omogeneità (anche da un punto di vista naturalistico) dei territori nei quali si esercita la caccia. Tali caratteristiche devono, infatti, essere adeguatamente considerate dalle Regioni, in vista della delimitazione degli ambiti territoriali di caccia, giusta l'art. 14, comma 1, della medesima Legge, il quale dispone che le Regioni, con apposite norme, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali. Come è dato evincere da quest'ultima previsione, aspetto rilevante, nel disegno del legislatore statale, è, perciò, quello della realizzazione di uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale esso è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria. Di qui, la configurazione in via legislativa di ripartizioni territoriali quanto più vicine possibile agli interessati, in ragione, per l'appunto, della prevista dimensione sub-provinciale degli ambiti di caccia, valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata e che è primariamente chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, nella composizione di cui al comma 10 del medesimo art. 14, a gestire le risorse faunistiche. Ora, gli aspetti di cui sopra non sono adeguatamente considerati dalla legislazione regionale. Vero è che la disposizione censurata non ignora, come risulta dal comma 1 dell'art. 22, l'esigenza di far corrispondere gli ambiti territoriali a "zone del territorio agro-silvo-pastorale tra loro fundamentalmente omogenee" e che l'opzione operata verso la dimensione provinciale degli ambiti (comma 2) non si presenta come rigida e definitiva, prevedendosi - come sopra ricordato - la possibilità, per l'Assessore regionale di riorganizzarne l'estensione, "al fine di garantire parità di condizioni nell'esercizio venatorio" (comma 3). Ciò non vale, tuttavia, a superare l'evidente contrasto con il modello desumibile dall'art. 14 della Legge n. 157 del 1992, posto che l'intervento affidato

all'Assessore regionale, allo scopo di rendere omogenei gli ambiti, si presenta come futuro ed incerto, e ciò che più conta, finalizzato ad obiettivi che non sembrano puntualmente coincidere con quelli del legislatore statale, il quale non solo ha voluto, attraverso la più ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio, ma ha inteso, altresì, attraverso il richiamo ai confini naturali, conferire specifico rilievo anche alla dimensione propria della comunità locale, in chiave di gestione, responsabilità e controllo del corretto svolgimento dell'attività venatoria. Ne consegue, pertanto, l'illegittimità costituzionale dei commi 2 e 7 del predetto art. 22.

5.4. - Non fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale nella parte in cui investe la previsione del diritto di accesso del cacciatore, oltre che nell'ambito territoriale corrispondente alla Provincia di residenza, in altri due ambiti (art. 22, comma 5, lettera a). A parte il fatto che la stessa Legge statale (art. 14, comma 5) non esclude la possibilità, per il cacciatore, di avere "accesso ad altri ambiti o ad altri comprensori, anche compresi in una diversa Regione, previo consenso dei relativi organi di gestione", la previsione censurata non si pone, comunque, in contrasto con le esigenze di programmazione dell'attività venatoria e di salvaguardia della fauna selvatica, attesa la presenza di un preciso - e ragionevole - limite all'ammissione, consistente nel mancato raggiungimento, negli ambiti ospitanti, della densità venatoria massima di cui al comma 3.

5.5. - Del pari, non fondata è la censura di violazione, da parte del medesimo art. 22 (vedi, in particolare, comma 5, lettera d), del criterio della Legge statale che subordina l'accesso dei cacciatori non residenti al consenso degli organi di gestione dell'ambito territoriale. Non è dato, in realtà, comprendere quali sarebbero i principi di grande riforma economico-sociale che verrebbero lesi dall'avvenuta attribuzione all'Assessorato regionale, anziché agli organi di gestione degli ambiti territoriali di caccia, del potere di adozione dei provvedimenti di ammissione dei cacciatori non residenti. È decisiva, invece, la circostanza che si tratta di competenza rigorosamente delimitata, in virtù delle prescrizioni contenute nell'art. 22, comma 5, lettera b).

5.6. - È, per contro, incostituzionale la disposizione contenuta nella seconda parte della lettera a) del comma 5 dell'art. 22, la quale, a partire dalla prima domenica del mese di novembre, consente l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti. È evidente, infatti, che tale norma non garantisce minimamente quella equilibrata distribuzione dei cacciatori, nell'esercizio dell'attività venatoria, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia, alla stregua segnatamente dell'art. 14 della Legge n. 157 del 1992.

6. - Assumendo a parametro, oltre all'art. 14 dello Statuto, le norme interposte di cui all'art. 18 della Legge statale ed, altresì, l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, viene censurato, poi, l'art. 19, commi 1 e 2, come modificato dall'art. 6 della Legge regionale n. 15 del 1998, che annovera fra le specie, di cui è consentita la caccia dal 1 ottobre al 30 novembre, la lepre comune (*lepus europaeus*). Secondo il rimettente, l'inclusione, fra le specie cacciabili, della lepre comune (che non esiste in Sicilia) sarebbe incostituzionale, in quanto surrettiziamente idonea a fungere da copertura per l'abbattimento di una specie protetta quale la lepre appenninica (*lepus corsicanus*). La questione - da ritenere più esattamente riferita al solo comma 1, giacché il comma 2 ha tutt'altro oggetto - va dichiarata inammissibile, in quanto il rimettente, nel denunciare una norma contenuta in un testo legislativo

emanato successivamente all'adozione dei provvedimenti amministrativi impugnati, non adduce alcun cenno di motivazione in punto di rilevanza della proposta censura.

7. - Il TAR per la Sicilia dubita, inoltre, della legittimità costituzionale degli artt. 17, comma 6, e 26, comma 4, della Legge regionale, ritenendo violati l'art. 14 dello Statuto, nonché gli artt. 12, 16, 18 e 30 della Legge n. 157 del 1992 ed, altresì, l'art. 25, secondo comma, della Costituzione. La prima delle disposizioni denunciate stabilisce testualmente che "non costituisce esercizio venatorio il prelievo di fauna selvatica ai fini dell'esercizio delle attività di impresa agricola previste dalla presente legge, limitatamente all'area dove vengono allevati gli animali e alle specie oggetto di allevamento". La seconda disposizione, aggiunta al precedente testo normativo dall'art. 11 della Legge regionale n. 15 del 1998, consente, invece, alle aziende agro-venatorie di utilizzare "le specie di fauna indicate all'articolo 19, purché le relative immissioni e modalità di abbattimento seguano le prescrizioni dettate dalla ripartizione faunistico-venatoria competente per territorio". Ad avviso del rimettente, la qualificazione data dall'art. 17 al prelievo di fauna selvatica, come attività non riconducibile all'esercizio venatorio, non solo consentirebbe, nell'ambito delle aziende agro-venatorie, di disattendere i limiti temporali e quantitativi di abbattimento della selvaggina - giornalieri e stagionali - fissati dalla Legge-quadro, ma si risolverebbe in una indebita interferenza del legislatore regionale in materia sanzionata penalmente, con violazione, quindi, anche dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Nell'art. 26, comma 4, sarebbe, invece, ravvisabile, in contrasto sempre con le disposizioni sopra menzionate, una non consentita delega in bianco a favore delle ripartizioni faunistico-venatorie, con l'aggravante della mancanza di criteri omogenei ed uniformi validi per tutto il territorio regionale.

7.1. - Le censure sono l'una fondata e l'altra inammissibile. Quanto alla prima, è da considerare che, nell'ambito delle differenziate destinazioni del territorio agro-silvo-pastorale previste dalla Legge statale, vengono in rilievo, anche ai fini dei limiti all'attività venatoria, vari tipi di strutture: i centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale, organizzati in forma d'azienda agricola (art. 10, comma 8, lettera d della Legge n. 157 del 1992); le aziende faunistico-venatorie, senza fini di lucro, in cui "la caccia è consentita nelle giornate indicate dal calendario venatorio secondo i piani di assestamento e d'abbattimento" (art. 16, comma 1, lettera a della legge n. 157 del 1992) e le aziende agri-turistico-venatorie, a fini di impresa agricola, "nelle quali sono consentiti l'immissione e l'abbattimento per tutta la stagione venatoria di fauna selvatica di allevamento" (art. 16, comma 1, lettera b della stessa Legge n. 157 del 1992). La Legge n. 157 del 1992 prevede, altresì, "l'allevamento di fauna selvatica a scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale", autorizzato e disciplinato dalle Regioni (art. 17, comma 1). In ordine ai centri privati di riproduzione, il legislatore statale ha stabilito (art. 12, comma 7), che "non costituisce esercizio venatorio il prelievo di fauna selvatica ai fini di impresa agricola", nei limiti di cui all'art. 10, comma 8, lettera d), e cioè il "prelievo di animali allevati appartenenti a specie cacciabili da parte del titolare dell'impresa agricola, di dipendenti della stessa e di persone nominativamente indicate". Ha disposto, altresì (art. 16, comma 4), che, nelle aziende faunistico-venatorie, senza fini di lucro e nelle aziende agri-turistico-venatorie, a fini di impresa agricola, l'esercizio della caccia "è consentito nel rispetto delle norme della presente legge, con la esclusione dei limiti di cui all'art. 12, comma 5". Quanto, infine, all'esercizio "dell'allevamento a scopo di ripopolamento, organizzato in forma di azienda agricola", si prevede (art. 17, comma 4) che le Regioni possano "consentire al titolare, nel rispetto delle norme della presente legge, il prelievo di mammiferi ed uccelli in stato di cattività con i mezzi di caccia contemplati all'art. 13". A tale normativa

statale, fa riscontro, non senza talune peculiarità di disciplina, la Legge regionale, la quale prevede, a sua volta, oltre ai centri privati di produzione di selvaggina ed agli allevamenti di fauna selvatica a scopo di ripopolamento (art. 38), le aziende faunistico-venatorie, di cui all'art. 25, e le aziende agro-venatorie, di cui all'art. 26.

7.2. - Ciò posto, è evidente che una previsione quale quella denunciata, considerando in modo del tutto indifferenziato, come attività non riconducibile all'esercizio venatorio, "il prelievo di fauna selvatica ai fini dell'esercizio di attività di impresa agricola", finisce per infrangere il quadro di riferimento posto dalla Legge statale, improntato a puntuali distinzioni circa i limiti di liceità dell'esercizio venatorio stesso, a seconda delle diverse strutture di volta in volta considerate. Tale disposizione è da ritenere, pertanto, incostituzionale, perché attraverso la definizione ivi accolta, si presta ad una sostanziale elusione dei vincoli posti dalla legislazione statale e, in specie, così come prospettato dall'Ordinanza di rimessione, di quelli concernenti la caccia nelle aziende agro-venatorie.

7.3. - Per le ragioni già indicate sub 6, è, invece, inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, la questione concernente l'art. 26, comma 4, così come aggiunto dall'art. 11 della Legge regionale n. 15 del 1998.

8. - Viene censurato, infine, l'art. 18, comma 3, per violazione dell'art. 14 dello Statuto nonché degli artt. 13 e 30 della Legge n. 157 del 1992 ed altresì dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

8.1. - Ad avviso del rimettente, la disposizione di cui trattasi - prevedendo che "in sede di emissione del calendario venatorio l'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste regola l'uso del furetto munito di museruola" - si porrebbe in contrasto con l'elenco tassativo dei "mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria" previsto dall'art. 13 della Legge n. 157 del 1992 (vedi, in particolare, comma 5), non senza realizzare, altresì, una indebita interferenza in materia riservata alla legge statale, per il fatto di rendere sostanzialmente lecita una condotta sanzionata penalmente.

8.2. - La questione non è fondata. Occorre considerare, infatti, che l'uso del furetto nell'attività venatoria viene consentito dalla normativa regionale a condizione che l'animale sia fornito di museruola (art. 18, comma 3, Legge regionale n. 33 del 1997). L'adozione di tale precauzione lo rende, infatti, configurabile come strumento che si può considerare ausiliario del cacciatore.
per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale: dell'art. 18, comma 1, della Legge della Regione Siciliana 1 settembre 1997, n. 33 (Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale), nella parte in cui non prevede che l'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste emani il calendario venatorio regionale, previa acquisizione del parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica; dell'art. 17, comma 6, della medesima Legge; dell'art. 22, commi 2 e 7, della medesima Legge; dell'art. 22, comma 5, lettera a), della medesima legge, nella parte in cui dispone che "a partire dalla prima domenica del mese di novembre al cacciatore è altresì consentito l'esercizio della caccia alla selvaggina migratoria, oltre che all'interno dell'ambito territoriale di caccia di residenza e di quelli prescelti anche negli altri ambiti della Regione senza obblighi di partecipazione economica"; Dichiara inammissibili le questioni di

legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, con l'Ordinanza del 16 dicembre 1998 di cui in epigrafe (R.O. n. 298 del 1999), concernenti le seguenti disposizioni della Legge della Regione Siciliana 1 settembre 1997, n. 33: art. 19, comma 1, come modificato dall'art. 6 della legge della Regione Siciliana 31 agosto 1998, n. 15 (Modifiche alla Legge regionale 1 settembre 1997, n. 33 in materia di tutela della fauna selvatica ed esercizio venatorio), per violazione dell'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana, approvato con Regio Decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, nonché dell'art. 18, comma 4, della Legge 11 febbraio 1992, n. 157; del medesimo art. 19, comma 1, come modificato dall'art. 6 della Legge della Regione Siciliana 31 agosto 1998, n. 15, per violazione dell'art. 14 dello Statuto siciliano, dell'art. 18 della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 nonché dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione; art. 26, comma 4, come modificato dall'art. 11 della Legge della Regione Siciliana 31 agosto 1998, n. 15, per violazione dell'art. 14 dello Statuto siciliano, degli artt. 12, 16, 18 e 30 della Legge 11 febbraio 1992, n. 157, nonché dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione; Dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, della medesima Legge, sollevata dal sopra richiamato Tribunale amministrativo regionale con l'Ordinanza del 27 novembre 1997 (R.O. n. 312 del 1998) di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 11 della Costituzione e 14 dello Statuto siciliano; Dichiarò non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal sopra richiamato Tribunale amministrativo regionale con l'Ordinanza del 16 dicembre 1998 di cui in epigrafe (R.O. n. 298 del 1999), concernenti le seguenti altre disposizioni della già menzionata Legge regionale 1 settembre 1997, n. 33: art. 18, comma 3, per violazione dell'art. 14 dello Statuto siciliano, degli artt. 13 e 30 della Legge 11 febbraio 1992, n. 157, nonché dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione; art. 22, comma 5, lettera a), nella parte in cui prevede che il cacciatore ha diritto di accesso "ad altri due ambiti della Regione, secondo il criterio cronologico di presentazione delle relative istanze nel caso che non sia raggiunta in essi la densità massima di cui al comma 3", per violazione dell'art. 14 dello Statuto siciliano, nonché degli artt. 10 e 14 della Legge 11 febbraio 1992, n. 157; art. 22, comma 5, lettera d), per violazione dell'art. 14 dello Statuto siciliano, nonché degli artt. 10 e 14 della Legge 11 febbraio 1992, n. 157. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2000.

Il Presidente: VASSALLI

Il Redattore: VARI

Il Cancelliere: DI PAOLA

Il Direttore della cancelleria: DI PAOLA

3.9 *Ordinanza N. 110 anno 2000*

N. 110

ORDINANZA 13 – 20 APRILE 2000

Deposito in cancelleria: 20 aprile 2000.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 18/1[^] s.s. del 26 aprile 2000.

Pres. GUIZZI – Rel. SANTOSUOSSO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

FRANCESCO GUIZZI, Presidente

CESARE MIRABELLI

FERNANDO SANTOSUOSSO

MASSIMO VARI

CESARE RUPERTO

RICCARDO CHIEPPA

GUSTAVO ZAGREBELSKY

VALERIO ONIDA

CARLO MEZZANOTTE

FERNANDA CONTRI

GUIDO NEPPI MODONA

PIERO ALBERTO CAPOTOSTI

ANNIBALE MARINI

FRANCO BILE

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 291, comma 1, del codice civile, promosso con Ordinanza emessa il 3 luglio 1998 dal Tribunale di Modena nel procedimento civile vertente tra Scapinelli Daniela e Malpighi Gabriella ed altra, iscritta al n. 791 del Registro Ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione di Montanari Malpighi Margherita;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2000 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

Ritenuto che nel corso di un giudizio civile il Tribunale di Modena ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 30 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 291 del codice civile, nella parte in cui tale norma non condiziona l'adozione di una persona maggiore di età anche all'assenso dei figli (o dei discendenti) naturali maggiorenni e riconosciuti dell'adottante, ove questi esistano;

che, premessa la rilevanza della questione, il giudice rimettente ha richiamato la Sentenza n. 557 del 1988 di questa Corte, con la quale l'art. 291 cod. civ. è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non consentiva l'adozione di maggiorenni, in presenza di discendenti legittimi o legittimati, neppure qualora costoro fossero consenzienti;

che, secondo il giudice *a quo*, la medesima *ratio* è ravvisabile anche nell'ipotesi di presenza di discendenti naturali; ma non ha ritenuto possibile una interpretazione adeguatrice dell'art. 291 cod. civ., richiesta dalla parte con riferimento a quanto operato da questa Corte con le Sentenze n. 166 del 1998 e n. 99 del 1997;

che il Tribunale di Modena, con successiva ordinanza del 22 giugno 1999, trasmessa a questa Corte per unione agli atti, ha dichiarato l'estinzione del giudizio a quo avendo le parti nel frattempo provveduto alla conciliazione della controversia, con conseguente rinuncia agli atti formalmente accettata.

Considerato che l'estinzione del giudizio a quo non è di per sé sufficiente a determinare la sopravvenuta inammissibilità della prospettata questione di costituzionalità poiché, secondo l'orientamento giurisprudenziale di questa Corte, in armonia con l'art. 22 delle "Norme integrative" del 16 marzo 1956, il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato, e non anche il periodo successivo alla rimessione della questione alla Corte costituzionale (v.

Sentenze n. 701 del 1988, nn. 52 e 88 del 1986, n. 300 del 1984, n. 16 del 1982, n. 135 del 1963 e n. 50 del 1957);

che il giudice rimettente, infatti, da un lato ritenendo che "il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale" (art. 23 della Legge 11 marzo 1953, n. 87) si spoglia di ogni potere in conseguenza della sospensione obbligatoria del processo principale, dall'altro ben può, dopo il giudizio della Corte, decidere la causa nel merito, ma per ragioni giuridiche sopravvenute o indipendenti da quelle per le quali la questione è stata precedentemente rimessa alla Corte costituzionale;

che nel caso specifico, peraltro, la questione in esame va dichiarata inammissibile per motivi concernenti l'originaria ordinanza di rimessione;

che, infatti, pur avendo la motivazione dell'ordinanza considerato gli elementi non preclusivi, a distanza di anni, di una eventuale dichiarazione di nullità dell'adozione di maggiorenni, tale motivazione, oltre a non tenere conto su questo punto della giurisprudenza della Corte di cassazione nella sua completezza, è carente in ordine ad altri passaggi logici necessari per ritenere la pregiudizialità della questione: in particolare essa non argomenta sulle ragioni che dovrebbero, a suo avviso, indurre a far discendere dalla mancanza dell'assenso all'adozione da parte del figlio naturale riconosciuto elemento diverso dal consenso delle parti del rapporto adottivo la conseguenza della nullità assoluta, rilevabile in ogni momento, del decreto di adozione, anziché quella dell'irregolarità del procedimento seguito;

che tale questione, pertanto, dev'essere dichiarata manifestamente inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 291 del codice civile sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 30 della Costituzione, dal Tribunale di Modena con l'Ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 aprile 2000.

Il Presidente: GUIZZI

Il Redattore: SANTOSUOSSO

Il Cancelliere: DI PAOLA

Il Direttore della cancelleria: DI PAOLA

3.10 *Ordinanza N. 175 anno 2003*

N. 175

Ordinanza 19 – 23 maggio 2003

Deposito in cancelleria: 23 maggio 2003.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 21/1[^] s.s. del 28 maggio 2003.

Pres. CHIEPPA – Rel. CAPOTOSTI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici

RICCARDO CHIEPPA
 GUSTAVO ZAGREBELSKY
 VALERIO ONIDA
 CARLO MEZZANOTTE
 GUIDO NEPPI MODONA
 PIERO ALBERTO CAPOTOSTI
 ANNIBALE MARINI
 FRANCO BILE
 GIOVANNI MARIA FLICK
 UGO DE SIERVO
 ROMANO VACCARELLA
 ALFIO FINOCCHIARO,
 ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 del Decreto legislativo 2 marzo 2000, n. 49 (Disposizioni correttive del D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229, concernenti il termine di opzione per il rapporto esclusivo da parte dei dirigenti sanitari), promosso con Ordinanza del 31 dicembre 2001 dal Tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra M. M. e l'Azienda ospedaliera S. Paolo di Milano, iscritta al n. 118 del Registro Ordinanze 2002 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2002.

Visti l'atto di costituzione di M. M., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella Camera di consiglio del 26 febbraio 2003 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti.

Ritenuto che il Tribunale di Milano, in funzione di giudice del lavoro ed in composizione monocratica, con Ordinanza del 31 dicembre 2001, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del Decreto legislativo 2 marzo 2000, n. 49 (Disposizioni correttive del D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229, concernenti il termine di opzione per il rapporto esclusivo da parte dei dirigenti sanitari), in riferimento all'art. 73 [*recte*: art. 73, terzo comma] della Costituzione;

che nel processo principale un dirigente medico, dipendente del Servizio sanitario nazionale (Ssn), ha convenuto in giudizio l'Azienda ospedaliera S. Paolo di Milano, chiedendo l'accertamento dell'insussistenza dell'obbligo di esercitare l'opzione in ordine al rapporto di lavoro esclusivo *ex* art. 15-*quater*, comma 3, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, introdotto dall'art. 13 del D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 299, ottenendo la pronuncia di provvedimento cautelare;

che l'art. 1 del D.Lgs. n. 49 del 2000 ha stabilito che il termine per l'esercizio dell'opzione in ordine al rapporto esclusivo previsto dall'art. 15-*quater*, comma 3, del D.Lgs. n. 502 del 1992, «è fissato al 14 marzo 2000», ma, secondo il giudice a quo, poiché il D.Lgs. n. 49 del 2000 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 10 marzo 2000, detto termine, in violazione dell'art. 73, terzo comma, della Costituzione, scadeva in data anteriore all'entrata in vigore del Decreto delegato, anche perché l'avviso di rettifica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 14 marzo 2000, in virtù del quale nel testo del D.Lgs. n. 49 del 2000, dopo l'art. 1 «deve intendersi pubblicato» l'art. 2, che fissa la data di entrata in vigore di detto decreto nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione, non sarebbe né «tempestivo», né idoneo a realizzare detto scopo;

che nel giudizio innanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte ordini la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un riesame della rilevanza della questione;

che, inoltre, nel giudizio si è costituito il ricorrente nel processo principale, facendo proprie le argomentazioni svolte nell'Ordinanza di rimessione e chiedendo che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Considerato che, secondo l'Ordinanza di rimessione, nel processo principale il ricorrente ha convenuto in giudizio l'Azienda ospedaliera di cui è dipendente «per chiedere al giudice la declaratoria di insussistenza dell'obbligo dell'esercizio dell'opzione» stabilito dalla norma impugnata;

che, in mancanza di ulteriori puntualizzazioni, risulta palese che la questione di costituzionalità non è preordinata all'applicazione di una norma indispensabile per assicurare la tutela richiesta al giudice rimettente, ma esaurisce immediatamente il *petitum* del processo principale;

che la sollevata questione di legittimità costituzionale si presenta, quindi, impropriamente come azione diretta contro la norma censurata, in quanto l'eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte verrebbe a concretare di per sé e ad esaurire la tutela richiesta nel giudizio principale al rimettente, non essendo possibile individuare, una volta venuta meno la norma censurata, quale provvedimento ulteriore dovrebbe essere emesso dal giudice a quo per realizzare la tutela della situazione giuridica fatta valere dal ricorrente;

che, pertanto, difetta nella specie il carattere di incidentalità, il quale necessariamente presuppone che il *petitum* del giudizio, nel corso del quale viene sollevata la questione, non coincida con la proposizione della questione stessa (Sentenza n. 17 del 1999);

che, pertanto, la questione è manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della Legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del Decreto Legislativo 2 marzo 2000, n. 49 (Disposizioni correttive del D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229, concernenti il termine di opzione per il rapporto esclusivo da parte dei dirigenti sanitari), sollevata in riferimento all'art. 73, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Milano, con l'Ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il Redattore: CAPOTOSTI

Il Cancelliere: DI PAOLA

Il Direttore della cancelleria: DI PAOLA

3.11 *Sentenza N. 84 anno 2006*

N. 84

SENTENZA 22 FEBBRAIO – 3 MARZO ANNO 2006

Deposito in cancelleria: 03 marzo 2006.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 10/1[^] s.s. del 08 marzo 2006.

Pres. BILE – Rel. CASSESE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici
FRANCO BILE, Presidente
GIOVANNI MARIA FLICK
FRANCESCO AMIRANTE
UGO DE SIERVO
ROMANO VACCARELLA
PAOLO MADDALENA
ALFIO FINOCCHIARO
FRANCO GALLO
GAETANO SILVESTRI
SABINO CASSESE
MARIA RITA SAULLE
GIUSEPPE TESAURO
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. n) della Legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2004, n. 51 (Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di Consigliere regionale), promosso, nel procedimento civile vertente tra D'Ambrosio Giorgio e la Regione Abruzzo, dal Tribunale di Pescara con Ordinanza del 1° marzo 2005, iscritta al n. 330 del Registro Ordinanze del 2005 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Udito nella Camera di consiglio dell'8 febbraio 2006 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale di Pescara ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera n), della Legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2004, n. 51 (Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale), per contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione.

Il giudizio era stato instaurato dal sindaco di un Comune della Regione con popolazione superiore a cinquemila abitanti, mediante ricorso in via d'urgenza ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., al fine di ottenere il riconoscimento del suo diritto di candidarsi nelle elezioni del Consiglio regionale dell'Abruzzo (fissate per il 3-4 aprile 2005), così da poter soddisfare la sua "intenzione" di presentarsi nella circoscrizione di Pescara; diritto a lui negato dall'art. 2, comma 1, lettera n), della Legge regionale n. 51 del 2004, che sancisce l'ineleggibilità alla carica di Consigliere regionale dei Sindaci dei Comuni della Regione aventi una popolazione superiore a cinquemila abitanti. Rigettato il ricorso dal giudice designato, che respingeva anche l'eccezione di incostituzionalità sollevata dal ricorrente in ordine alla

stessa disposizione, l'interessato proponeva reclamo al Collegio ai sensi dell'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ. Il Tribunale, ritenuto che la decisione richiesta non potesse prescindere dall'applicazione della disposizione in esame, sulla quale il reclamante aveva riproposto l'eccezione di incostituzionalità, revocava il provvedimento del giudice designato e adiva la Corte costituzionale.

2.- Sul piano della ricostruzione normativa, osserva il Tribunale che, da una parte, la Legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), ha fissato come “principio fondamentale” della legislazione regionale quello per cui la previsione di cause di ineleggibilità è ammessa «qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati» (art. 2, comma 1, lettera a); dall'altra parte, e in attuazione di tale principio, l'art. 2, comma 1, lettera n), della Legge regionale dell'Abruzzo n. 51 del 2004 ha stabilito – fra l'altro – che «[n]on sono eleggibili a Presidente della Giunta e a Consigliere regionale ... i Sindaci dei Comuni della Regione con popolazione superiore a cinquemila abitanti, nonché i Presidenti e gli Assessori delle Province». Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva, in via preliminare, che, nell'individuare le attività e le funzioni suscettibili di “turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori” o di “violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati”, il legislatore regionale è autorizzato a considerare sia “categorie generali” di soggetti, sia “situazioni specifiche connesse a particolari situazioni locali”; e che nella prima ipotesi rientra l'ineleggibilità prevista dall'art. 2, comma 1, lettera n), della Legge regionale dell'Abruzzo n. 51 del 2004 per i Sindaci dei Comuni della Regione con popolazione superiore a cinquemila abitanti. Egli aggiunge che la figura del Sindaco, come delineata dal Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali), è individualmente investita di importanti poteri pubblici e di rilevanti funzioni di amministrazione attiva; cosicché – stante che il territorio della Regione è ripartito in circoscrizioni elettorali corrispondenti al territorio di ciascuna Provincia (Legge della Regione Abruzzo 9 marzo 2002, n. 1, integrata per altri profili dalla Legge regionale 13 dicembre 2004, n. 42) – “non sembra irragionevole” che il legislatore regionale abbia ravvisato una causa di ineleggibilità nell'essere Sindaci di Comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti. Del resto, un'analogia causa di ineleggibilità (relativamente ai Sindaci dei Comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti) è posta, per l'intero territorio nazionale, dalla disciplina statale sulle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; talché, «se il legislatore nazionale ha ritenuto di dover fissare questa causa di ineleggibilità quale parametro generale per elezioni su base regionale (o comunque, per le elezioni alla Camera in regioni diverse dall'Abruzzo, in ambito ultra-provinciale), appare non irragionevole ed in linea con detto criterio la scelta del legislatore abruzzese di rendere non eleggibili i Sindaci di Comuni con oltre cinquemila abitanti per elezioni, quali quelle dei Consigli regionali, che si svolgono su base provinciale».

Senonché, l'ineleggibilità stabilita dalla Legge regionale produce i suoi effetti non solo per il territorio della Provincia in cui il Sindaco e gli altri soggetti indicati dalla stessa Legge (i Presidenti e gli Assessori delle Province) esercitano il proprio mandato, ma anche per il resto del territorio regionale, e ciò non appare, ad avviso del rimettente, altrettanto giustificato e ragionevole, poiché, nelle circoscrizioni diverse dalla Provincia nella quale i Sindaci e gli altri soggetti esercitano il loro mandato, essi non potrebbero valersi dei poteri connessi alla loro carica, non essendo in grado di alterare la *par condicio* fra i

concorrenti mediante forme di *captatio benevolentiae* o di *metus publicae potestatis* nei confronti degli elettori e, quindi, di influire indebitamente sulla competizione elettorale; donde l'asserita violazione dell'art. 51, primo comma, della Costituzione.

Sotto un diverso profilo, il rimettente sospetta che la disposizione della Legge regionale violi il principio di uguaglianza. Ciò sarebbe dovuto non alla mancata previsione (viceversa presente in altri ordinamenti regionali) di una mera causa di incompatibilità fra la carica di Sindaco e quella di Consigliere regionale, e neppure alla disparità di trattamento fra i Consiglieri regionali e i Sindaci dei Comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti, eleggibili i primi e ineleggibili i secondi (al riguardo, il Tribunale richiama, per analogia di situazioni, la Sentenza n. 344 del 1993, che ritenne l'ineleggibilità a deputati dei Consiglieri regionali «una conseguenza irragionevolmente sproporzionata rispetto alla natura dei poteri che ciascun Consigliere regionale può esercitare al fine della *captatio benevolentiae* degli elettori»). Sarebbe dovuto, invece, alla circostanza che la Legge regionale non pone i Sindaci, oltre che i Presidenti e gli Assessori delle Province, sullo stesso piano del Presidente e dei componenti della Giunta regionale in carica. Secondo il rimettente, infatti, «non pare revocabile in dubbio che tutti i componenti della Giunta si trovano in posizione quantomeno equivalente ed omogenea a quella degli altri per i quali la norma prevede l'ineleggibilità. Né può affermarsi che essi, operando su base regionale, non potrebbero turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori, atteso che, secondo le ripetute affermazioni della stessa Corte costituzionale, sono individualmente investiti di importanti poteri politici e di rilevanti funzioni di amministrazione attiva, posizione che implica un rapporto diretto e non mediato con i potenziali elettori e relativi gruppi esponentiali».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Pescara ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera n), della Legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2004, n. 51 (Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale), a norma del quale «[n]on sono eleggibili a Presidente della Giunta e a Consigliere regionale ... i Sindaci dei Comuni della Regione con popolazione superiore a cinquemila abitanti, nonché i Presidenti e gli Assessori delle Province».

2.- I “principi fondamentali” in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei Consiglieri regionali, rimessi alla Legge dello Stato dall'art. 122, primo comma, Cost., sono stati stabiliti dalla Legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione). In particolare, questa ha autorizzato l'introduzione di cause di ineleggibilità ad opera della legislazione regionale nelle ipotesi in cui «le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle Regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati» (art. 2, comma 1, lett. a).

In attuazione di tali principi, la Legge della Regione Abruzzo n. 51 del 2004 ha previsto che i Sindaci dei Comuni della Regione aventi popolazione superiore a cinquemila abitanti, nonché i Presidenti e gli Assessori delle Province, siano ineleggibili in tutte le circoscrizioni elettorali regionali, ognuna corrispondente – secondo la Legge elettorale regionale (9 marzo 2002, n. 1, integrata per altri profili dalla Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42) – al territorio di ciascuna Provincia, con ciò introducendo una limitazione del diritto di elettorato passivo fondata sull'interesse, come valutato

dal legislatore regionale, ad impedire che la carica di sindaco costituisca strumento di maggior favore rispetto agli altri candidati per l'accesso alla carica di Consigliere regionale.

3.- In presenza di questo quadro normativo, il Tribunale di Pescara ritiene che l'art. 2, comma 1, lettera n), della Legge regionale dell'Abruzzo n. 51 del 2004 violi gli artt. 3 e 51 della Costituzione, in quanto la disposizione denunciata stabilisce che l'ineleggibilità a Consigliere regionale dei Sindaci di Comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti, nonché dei Presidenti e degli Assessori delle Province, produce i suoi effetti non solo nell'ambito del territorio provinciale (corrispondente alla circoscrizione elettorale per le elezioni del Consiglio regionale dell'Abruzzo) in cui tali soggetti esercitano il loro mandato, ma nell'intero territorio regionale. Ciò comporta, secondo il Tribunale, che l'ineleggibilità si estenda ben oltre i limiti entro i quali essa è giustificata dall'esigenza di impedire che i candidati possano impiegare i poteri connessi alla carica per orientare a loro favore la volontà degli elettori, alterando l'essenziale condizione di pari opportunità (*par condicio*) fra i concorrenti all'elezione. E l'estensione dell'ineleggibilità all'intero territorio regionale sarebbe tanto più irrazionale in quanto il legislatore della Regione Abruzzo ha considerato, invece, senz'altro eleggibili il Presidente e i componenti in carica della Giunta regionale, malgrado questi ultimi siano astrattamente in grado, ben più dei Sindaci, nonché dei Presidenti e degli Assessori delle Province, di influire indebitamente sulla competizione elettorale, esercitando i poteri connessi alla loro carica.

4.- La questione è inammissibile.

4.1.- Per la parte relativa alla disposizione che prevede l'ineleggibilità dei Presidenti e degli Assessori delle Province, lo è per difetto di rilevanza.

Il giudizio principale ha, infatti, ad oggetto il diritto del Sindaco di un Comune con popolazione superiore a cinquemila abitanti, e non anche del Presidente o degli Assessori delle Province, a candidarsi nelle elezioni regionali.

4.2.- Per la parte relativa alla disposizione che prevede l'ineleggibilità dei Sindaci dei Comuni della regione con popolazione superiore a cinquemila abitanti, è inammissibile per carenza di incidentalità.

Il giudizio principale è stato instaurato dal Sindaco di un Comune con popolazione superiore a cinquemila abitanti, al fine di ottenere il riconoscimento del suo diritto di candidarsi nelle elezioni del Consiglio regionale dell'Abruzzo (fissate per il 3-4 aprile 2005), così da poter soddisfare la sua "intenzione" di presentarsi nella circoscrizione di Pescara; diritto a lui negato, ad avviso del rimettente, dall'art. 2, comma 1, lettera n), della Legge regionale n. 51 del 2004, che sancisce l'ineleggibilità alla carica di Consigliere regionale dei Sindaci dei Comuni della Regione aventi una popolazione superiore a cinquemila abitanti.

Il Tribunale, qualificata la domanda del Sindaco come volta ad ottenere l'accertamento del suo diritto a candidarsi sull'intero territorio regionale (atteso che egli aveva espresso solo l'"intenzione" di candidarsi nella stessa Provincia sede del suo Comune), non dubita che sia conforme alla Costituzione la limitazione del diritto di elettorato passivo nella circoscrizione in cui ciascun Sindaco svolge il proprio mandato. Quindi, chiede alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera n), della Legge regionale dell'Abruzzo n. 51 del 2004, in base alle ragioni suesposte, nella parte in cui sancisce l'ulteriore limitazione per cui i Sindaci dei Comuni abruzzesi con popolazione superiore a

cinquemila abitanti sono ineleggibili anche nelle circoscrizioni elettorali diverse da quella cui appartiene ciascun Comune.

Così posta, la questione di legittimità costituzionale investe direttamente la norma assunta come lesiva del diritto di elettorato passivo; diritto, nella specie, non esercitato, né contestato, atteso che il procedimento elettorale non risultava neppure avviato all'epoca della domanda di accertamento preventivo.

In tal modo, l'oggetto del giudizio principale coincide sostanzialmente con quello del presente giudizio e non sussiste il carattere di incidentalità della questione. Quest'ultimo presuppone che il *petitum* del giudizio, nel corso del quale viene sollevata la questione, non si identifichi con l'oggetto della questione stessa (Ordinanza n. 175 del 2003; Sentenze n. 17 del 1999 e n. 127 del 1998).

5.- La Corte è consapevole che la vigente normativa consente di rilevare l'esistenza di cause di ineleggibilità – nonostante che queste siano intese a garantire la pari opportunità fra i concorrenti – soltanto dopo lo svolgimento delle elezioni; con la conseguenza che un procedimento giurisdizionale può sorgere, e in esso essere proposta la questione incidentale di legittimità costituzionale, non prima che i Consigli regionali abbiano esercitato la loro “competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti” (art. 2, comma 1, lett. d), della Legge n. 165 del 2004). Si tratta di una normativa evidentemente incongrua: non assicura la genuinità della competizione elettorale, nel caso in cui l'ineleggibilità sia successivamente accertata; induce il cittadino a candidarsi violando la norma che, in asserito contrasto con la Costituzione, ne preveda l'ineleggibilità; non consente che le cause di ineleggibilità emergano, come quelle di incandidabilità, in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali. Tuttavia, la Corte non può che dichiarare inammissibile una questione sollevata in un giudizio il cui unico scopo si risolve nell'impugnare direttamente la norma di legge sospettata di illegittimità costituzionale.
per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera n), della Legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2004, n. 51 (Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione, dal Tribunale di Pescara con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2006.

Il Presidente: BILE

Il Redattore: CASSESE

Il Cancelliere: FRUSCELLA

3.12 *Sentenza N. 241 anno 2008*

N. 241

SENTENZA 23 GIUGNO – 2 LUGLIO ANNO 2008

Deposito in cancelleria: 02 luglio 2008.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 29/1[^] s.s. del 09 luglio 2008.

Pres. BILE – Rel. NAPOLITANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

FRANCO BILE, Presidente

GIOVANNI MARIA FLICK

FRANCESCO AMIRANTE

UGO DE SIERVO

PAOLO MADDALENA

ALFIO FINOCCHIARO

ALFONSO QUARANTA

FRANCO GALLO

LUIGI MAZZELLA

GAETANO SILVESTRI

SABINO CASSESE

MARIA RITA SAULLE

GIUSEPPE TESAURO

PAOLO MARIA NAPOLITANO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e seguenti della Legge regionale della Puglia 10 luglio 2006, n. 20 (Istituzione del Parco naturale regionale “Isola di S. Andrea e litorale di Punta Pizzo”), degli artt. 1 e seguenti della Legge regionale della Puglia 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale “Litorale di Ugento”), e degli artt. 1 e seguenti della Legge regionale della Puglia 26 ottobre 2006, n. 30 (Istituzione del Parco naturale regionale “Costa di Otranto – Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase”), promossi con ordinanze del 12 gennaio (nn. 8 Ordinanze), del 27 giugno (nn. 3 Ordinanze), del 28 settembre (nn. 5 Ordinanze) 2007 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, Sezione staccata di Lecce, rispettivamente iscritte ai nn. da 436 a 443, da 697 a 699 e da 807 a 811 del Registro Ordinanze 2007 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 24, 40 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione della Torre Pizzo Investimenti s.r.l. ed altri, del Comune di Gallipoli, di Lupo Gregorio ed altri, del Comune di Ugento, della Provincia di Lecce, di Benegiamo Laura ed altri, del Comune di Gagliano del Capo, del Comune di Tricase nonché della Regione Puglia; udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2008 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano; uditi gli avvocati Gianluigi Pellegrino per la Torre Pizzo Investimenti s.r.l. ed altri, per Lupo Gregorio ed altri e per Benegiamo Laura ed altri, Ernesto Sticchi Damiani, Luigi Paccione e Fulvio Mastroviti per la Regione Puglia e Pietro Quinto per i Comuni di Gallipoli, Ugento e Gagliano del Capo.

Ritenuto in fatto

1. – Con otto Ordinanze, tutte del medesimo tenore, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, Sezione staccata di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di

legittimità costituzionale degli artt. 1 e seguenti della Legge regionale della Puglia 10 luglio 2006, n. 20 (Istituzione del Parco naturale regionale “Isola di S. Andrea e litorale di Punta Pizzo”).

1.1. – Il rimettente, dopo aver premesso che i giudizi *a quibus*, tutti introdotti da soggetti titolari di diritti su beni immobili ubicati in zone comprese nel perimetro del Parco, hanno ad oggetto atti del procedimento amministrativo finalizzato alla istituzione del Parco (in particolare, il verbale della conferenza dei servizi tenutasi – ai sensi del comma 5 dell'art. 6 della Legge regionale 24 luglio 1997, n. 19, recante «Norme per l'istituzione delle aree naturali protette nella Regione Puglia» – in data 15 maggio 2006, nonché tutti gli atti preparatori e consequenziali), osserva che i giudizi medesimi dovrebbero essere dichiarati improcedibili, essendo stata, medio tempore, approvata, promulgata ed entrata in vigore la Legge regionale n. 20 del 2006, istitutiva del Parco naturale in questione.

Fa infatti presente che, sopravvenuta la Legge-provvedimento, il sindacato del giudice amministrativo trova un limite insormontabile nell'avvenuta legificazione del preesistente provvedimento amministrativo.

Tale fenomeno, prosegue il rimettente, non comporta, peraltro, il sacrificio degli interessi dei cittadini, trasferendosi la tutela di questi dal piano della giurisdizione amministrativa a quello della giustizia costituzionale.

Esaminando, perciò, le eccezioni di legittimità costituzionale avanzate dalle parti private ricorrenti, il TAR rimettente ritiene non rilevante quella avente ad oggetto gli artt. 6 e 8 della Legge regionale n. 19 del 1997. Ciò in quanto le misure di salvaguardia ivi previste hanno cessato di avere efficacia all'atto dell'approvazione della successiva Legge regionale n. 20 del 2006.

1.2. – Il rimettente ritiene, invece, che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di tale ultima Legge regionale.

Questa sarebbe, infatti, irragionevole poiché «la stessa non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate [dal suddetto] T.A.R. (nelle Sentenze nn° 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati».

Riguardo alla rilevanza della questione, il rimettente richiama la problematica connessa alla garanzia giurisdizionale in caso di Legge-provvedimento di approvazione, connotata quest'ultima sia dal vincolo funzionale che la lega a precedenti provvedimenti amministrativi, sia dal concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale, contenuto in cui confluiscono gli atti amministrativi assorbiti nell'atto legislativo, di cui acquistano valore e forza. Pertanto, aggiunge il rimettente, per un verso l'incidente di costituzionalità è l'unico strumento di tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi impugnati e assorbiti dalla Legge regionale, per altro verso, solo ove la legge censurata fosse dichiarata incostituzionale, i giudizi *a quibus* non sarebbero improcedibili.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente premette che, riguardo alle Leggi-provvedimento, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere bilanciato tramite la loro sottoposizione ad un controllo di costituzionalità – tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto – sotto il profilo della non arbitrarietà e ragionevolezza; controllo che investe anche gli atti amministrativi che sono il presupposto di quello legislativo.

Sulle base di queste premesse, il TAR della Puglia, sezione staccata di Lecce, ritiene che la Legge regionale n. 20 del 2006 sia in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione in quanto il Consiglio regionale, nell'approvarla, non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate dallo stesso TAR, con le quattro sentenze prima ricordate, in relazione alla fase del procedimento amministrativo propedeutico alla adozione degli atti legislativi

Ciò si sarebbe verificato sia riguardo alla non corretta attivazione del «contraddittorio con gli interessati» sia riguardo al mancato rispetto del carattere «necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui all'art. 6, quinto comma, della Legge regionale pugliese 24 luglio 1997, n. 19».

Infatti, da una parte la Conferenza dei servizi del 15 maggio 2006 sarebbe stata convocata prima della scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati, osservazioni che, peraltro, anche ove presentate, non avrebbero avuto risposta in sede amministrativa; e, dall'altra parte, non si sarebbe raggiunta la unanimità dei consensi delle amministrazioni coinvolte nella conferenza dei servizi, avendo la Amministrazione provinciale di Lecce espresso “parere favorevole” a condizione che fosse operata una rettifica della perimetrazione del Parco.

1.3. – Si sono costituite nei giudizi di legittimità costituzionale numerose parti private: l'uniformità delle difese svolte consente che esse siano unitariamente illustrate.

Preliminarmente, richiamati i principi espressi dalla Corte costituzionale con le Sentenze n. 225 e n. 226 del 1999, è stata eccepita la inammissibilità della questione per difetto di rilevanza.

Affermano, infatti, le parti private che in ipotesi come quelle oggetto dei giudizi *a quibus*, poiché la Legge-provvedimento emanata non rientra nel “tipo” che esse definiscono «in sanatoria o approvazione» avendo invece questa un ruolo di «copertura politica e di istituzione (e quindi di integrazione di efficacia)» rispetto alle determinazioni assunte in sede amministrativa, gli atti precedentemente emanati non sono da quella sostituiti e, quindi, non risulterebbe sottratta al giudice amministrativo la verifica delle denunciate violazioni delle regole procedimentali.

Di conseguenza, stante la procedibilità dei ricorsi *a quibus*, ne deriverebbe la inammissibilità per difetto di rilevanza dell'incidente di costituzionalità.

Quanto al merito, la difesa delle parti private, sostanzialmente associandosi ai rilievi del rimettente, conclude per la fondatezza della questione.

1.4. – Si è altresì costituita nei giudizi di costituzionalità la Regione Puglia: anche in questo caso la identità delle argomentazioni, svolte nei vari giudizi, ne giustifica la unitaria illustrazione.

La difesa della Regione deduce in via preliminare la inammissibilità della questione sotto il profilo della carenza di motivazione sia sulla rilevanza che sulla non manifesta infondatezza.

Secondo la suddetta difesa, infatti, sebbene il rimettente deduca la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, non sarebbe poi dato rinvenire nelle ordinanze di rimessione alcuno specifico e puntuale riferimento alla violazione dei principi di eguaglianza e a quello di buon andamento dell'azione amministrativa.

Ad avviso della Regione la questione di legittimità sarebbe, altresì, inammissibile in quanto il rimettente non avrebbe precisato in qual modo, da una parte, l'istituzione dell'area naturale protetta avrebbe leso i ricorrenti nei giudizi *a quibus* e come, invece, l'eventuale rispetto dei parametri di costituzionalità, di cui si afferma la violazione, avrebbe, invece, evitato la lesione dei loro interessi.

Un ulteriore motivo di inammissibilità della questione sarebbe, ad avviso della Regione, rinvenibile nel difetto di interesse dei ricorrenti.

Infatti, anche nell'ipotesi in cui la Legge regionale censurata dovesse essere dichiarata incostituzionale, costoro non ne trarrebbero alcun sostanziale beneficio, non potendo, comunque, avviare sui loro terreni attività incompatibili con la conservazione dell'area protetta, in quanto l'eventuale caducazione della Legge avrebbe l'effetto di dare nuovo vigore alle misure di salvaguardia edilizie previste dagli artt. 6 e 8 della Legge regionale n. 19 del 1997.

Quanto al merito, la Regione ritiene l'incidente di costituzionalità infondato, non essendoci stata, da parte del Consiglio regionale, alcuna violazione procedimentale nella fase anteriore alla approvazione della Legge regionale censurata.

1.5. – Anche il Comune di Gallipoli, già parte nei giudizi *a quibus*, si è costituito di fronte alla Corte costituzionale.

Per la difesa di tale Ente territoriale la complessa questione di costituzionalità è inammissibile e, comunque, infondata.

Quanto alla inammissibilità, il costituito Comune riscontra una carenza di motivazione sia riguardo alla rilevanza che alla non manifesta infondatezza della questione, eccedendo, altresì, l'erronea indicazione dei parametri costituzionali.

Osserva, infatti, che non è dato arguire dalla lettura delle Ordinanze né in che modo sia stato lesa il principio di uguaglianza dalla adozione dell'atto legislativo censurato né quali lesioni abbiano sofferto i ricorrenti dallo svolgimento del procedimento amministrativo.

Il Comune di Gallipoli aggiunge che, comunque, va esclusa la possibilità di riscontrare la violazione dell'art. 97 della Costituzione, essendo tale disposizione volta a regolare il corretto svolgimento della attività dei pubblici uffici e non quella normativa.

Precisa, infine, la medesima parte, sempre riguardo alla rilevanza della questione, che anche l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della Legge censurata non farebbe conseguire ai ricorrenti alcun utile risultato, permanendo sull'area del Parco la vigenza delle misure di salvaguardia di cui agli artt. 6 e 8 della Legge regionale n. 19 del 1997.

Riguardo al merito, la infondatezza della questione è fatta discendere dalla dedotta assenza di vizi nel procedimento amministrativo prodromico alla adozione della legge regionale censurata.

2. – Con altre tre ordinanze lo stesso Tribunale amministrativo regionale della Puglia, Sezione staccata di Lecce, ha sollevato, in riferimento ai medesimi parametri dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale della Legge regionale della Puglia 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale “Litorale di Ugento”).

2.1. – Anche in questo caso il giudice rimettente, avendo premesso che i ricorsi, depositati a cura di soggetti proprietari di beni immobili siti in zona interessata dalla istituzione del Parco naturale, hanno ad oggetto il verbale della Conferenza dei servizi del 24 novembre 2006 inerente la istituzione del Parco naturale in questione, nonché ogni altro atto connesso relativo al procedimento per la predetta istituzione, precisa che la Legge regionale pugliese n. 19 del 1997 ha previsto per la istituzione delle aree naturali protette di interesse regionale un articolato procedimento, suddiviso in due fasi da svolgersi in sequenza: l'una, di natura amministrativa, diretta a «realizzare la partecipazione ed il concorso dei

soggetti pubblici e privati portatori dei molteplici interessi coinvolti», l'altra, di carattere legislativo, che inizia con la presentazione al Consiglio regionale, da parte della Giunta, dello schema definitivo di disegno di Legge per l'approvazione della Legge-provvedimento.

Tale duplicità risulta conservata, chiarisce il rimettente, anche a seguito della intervenuta modifica dell'art. 6 della Legge regionale n. 19 del 1997, realizzata tramite l'art. 22 della Legge regionale 19 luglio 2006, n. 22 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006), la quale, prescrivendo la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia dello schema di disegno di Legge, richiede, se correttamente interpretata, che dopo questo adempimento si tenga un'ulteriore conferenza dei servizi, per la valutazione degli «apporti partecipativi» conseguenti a tale pubblicazione.

Tanto premesso, il TAR rimettente osserva che gli originari ricorsi dovrebbero essere dichiarati improcedibili poiché, durante il giudizio, è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore la Legge regionale n. 13 del 2007, istitutiva del ricordato Parco naturale. Infatti, sopravvenuta la Legge-provvedimento, il sindacato del giudice amministrativo trova un limite insormontabile nell'avvenuta legificazione del preesistente provvedimento amministrativo.

Tale fenomeno non comporta, peraltro, il sacrificio degli interessi dei cittadini, trasferendosi la tutela di questi dal piano della giurisdizione amministrativa a quello della giustizia costituzionale.

2.2. – Esaminando, perciò, le eccezioni di legittimità costituzionale sollecitate dalle parti private ricorrenti, il TAR rimettente ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della Legge regionale n. 13 del 2007.

Questa sarebbe, infatti, irragionevole poiché «la stessa non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate [dal suddetto] T.A.R. (nelle Sentenze nn° 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati».

Riguardo alla rilevanza della questione il rimettente richiama la problematica connessa alla garanzia giurisdizionale in caso di Legge-provvedimento di approvazione, connotata sia dal vincolo funzionale che lega questa a precedenti provvedimenti amministrativi, sia dal concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale, contenuto in cui confluiscono gli atti amministrativi assorbiti nell'atto legislativo, di cui acquistano valore e forza. Pertanto, aggiunge il rimettente, per un verso l'incidente di costituzionalità è l'unico strumento di tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi impugnati e assorbiti dalla Legge regionale, per altro verso, solo ove la legge censurata fosse dichiarata incostituzionale, i giudizi *a quibus* non sarebbero improcedibili.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente premette che, riguardo alle Leggi-provvedimento, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere bilanciato tramite la sua sottoposizione ad un controllo di costituzionalità – tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto – sotto il profilo della non arbitrarietà e ragionevolezza; controllo che investe anche gli atti amministrativi che sono il presupposto di quello legislativo.

Sulla base di queste premesse, il TAR della Puglia, Sezione staccata di Lecce, ritiene che la Legge regionale n. 13 del 2007 sia in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione in quanto il Consiglio regionale, nell'approvarla, non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate dallo

stesso TAR, con le quattro sentenze prima ricordate, in relazione alla fase del procedimento amministrativo propedeutico alla adozione degli atti legislativi.

Ciò si sarebbe verificato riguardo alla non corretta attivazione del «contraddittorio con gli interessati», in quanto, ad avviso del rimettente, non sarebbe stata data adeguata pubblicità a tale fase del procedimento onde consentire ai soggetti interessati di partecipare ad esso. In particolare non sarebbe stato chiarito che, prima della convocazione della Conferenza dei servizi del 24 novembre 2006, vi era la possibilità per gli interessati di formulare le loro osservazioni né il termine entro cui queste dovevano essere presentate.

2.3. – Anche nei giudizi di legittimità costituzionale originati dalla tre Ordinanze ora riferite si sono costituite in giudizio diverse parti private, nelle cui difese, fra loro identiche, si riportano integralmente gli argomenti, che qui si intendono richiamati, già svolti dalle parti private costituite nei precedenti giudizi.

2.4. – Si è, altresì, costituita la Regione Puglia, concludendo, in via preliminare, per la inammissibilità e, nel merito, per l'infondatezza della questione.

Per la difesa regionale, infatti, la questione sarebbe inammissibile per difetto di motivazione in quanto nelle Ordinanze con la quali è stata sollevata la questione non si rinviene alcun riferimento a violazioni da parte delle disposizioni regionali censurate sia dell'art. 97 che dell'art. 3 della Costituzione: il richiamo alle norme costituzionali sarebbe svolto, difatti, con estrema genericità senza alcuna analisi «dei profili di rilevanza costituzionali sollevati».

Aggiunge la medesima difesa che la questione sarebbe anche inammissibile per difetto di rilevanza in quanto, essendo stati i provvedimenti impugnati emanati in base a disposizioni legislative, non oggetto di autonome censure, che non prevedono la partecipazione dei cittadini interessati alla fase amministrativa della procedura, anche se le norme censurate dovessero essere dichiarate incostituzionali, la amministrazione dovrebbe adottare nuovamente gli atti impugnati reiterandone i medesimi contenuti.

Quanto al merito della questione, la Regione Puglia contesta la sussistenza di qualsivoglia vizio procedimentale nella fase a monte della adozione della Legge censurata, in particolare osservando come, a mente di quanto previsto dall'art. 13 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi), in caso di atti generali di pianificazione e programmazione territoriale (ambito nel quale sono compresi quelli aventi ad oggetto la istituzione di Parchi naturali), sono derogate le disposizioni contenute nella medesima Legge in tema di partecipazione degli interessati al procedimento, essendo, viceversa, a tale fine applicabili le particolari discipline di settore, discipline che, aggiunge la Regione, sono state nel caso di specie rispettate.

Escluso, pertanto, il vizio presupposto, risulterebbe in tal modo l'infondatezza delle censure formulate dal rimettente quanto alla violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

2.5. – Si è costituita nei tre giudizi relativi alla Legge regionale n. 13 del 2007 la Provincia di Lecce, la quale ha preliminarmente eccepito la inammissibilità della questione per difetto di rilevanza sulla scorta di quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle già menzionate Sentenze n. 225 e n. 226 del 1999:

potendo, infatti, i giudizi *a quibus* essere definiti indipendentemente dalla risoluzione del quesito sottoposto alla Corte, la relativa questione sarebbe inammissibile.

La difesa provinciale contesta, altresì, la ammissibilità della questione in quanto il rimettente non avrebbe indicato con precisione quali disposizioni della Legge regionale si assumono essere costituzionalmente illegittime. Il rimettente, infatti, avendo utilizzato la locuzione «artt. 1 e seguenti della Legge regionale pugliese 28 maggio 2007, n. 13», usa un'espressione del tutto generica che fa identificare, in definitiva, la censura col testo della intera Legge.

Altro profilo di inammissibilità concerne il vizio della motivazione sulla non manifesta infondatezza, non essendo sul punto le argomentazioni del rimettente sostenute da un adeguato corredo motivazionale sia per ciò che concerne l'asserita violazione dell'art. 3 della Costituzione sia per ciò che riguarda la violazione dell'art. 97 della medesima.

Anche la difesa della Provincia di Lecce ritiene che la questione sarebbe comunque priva di rilevanza, poiché il suo accoglimento non recherebbe alcun concreto vantaggio ai ricorrenti, stanti le misure di salvaguardia previste dagli artt. 6 e 8 della Legge regionale n. 19 del 1997, le quali inibiscono qualsiasi trasformazione del territorio.

Nel merito, infine, la questione sarebbe infondata, attesa la legittimità della fase amministrativa del procedimento, la quale si è svolta nel rispetto dei principi fissati sia dalla Legge n. 394 del 1991 che dalla Legge regionale n. 19 del 1997, che non prevedono la partecipazione dei privati alla conferenza dei servizi.

2.6. – Si è, infine, costituito nei giudizi di fronte alla Corte relativi alle tre ordinanze in questione anche il Comune di Ugento, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione. Quanto alla prima, essa sarebbe motivata dalla circostanza che il rimettente non avrebbe chiarito in quale modo dal difetto di partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo sarebbe scaturita una violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione da parte della successiva Legge regionale n. 13 del 2007.

Ulteriore profilo di inammissibilità deriverebbe dal difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione da assumere nei giudizi *a quibus*. Infatti, al di là del dedotto vizio formale, il rimettente non avrebbe indicato alcuna lesione sostanziale alla posizione dei ricorrenti in tali giudizi che possa essere sanata attraverso l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della Legge censurata: peraltro tale declaratoria non comporterebbe alcun concreto risultato in favore di costoro, attesa la persistenza delle misure di salvaguardia dettate dagli artt. 6 e 8 della Legge regionale n. 19 del 1997 in forza delle quali è, comunque, preclusa ogni attività di trasformazione del territorio.

Quanto alla infondatezza della questione, il Comune di Ugento la fa derivare dalla insussistenza dei vizi procedurali lamentati dal rimettente: in particolare si rileva che, data la tipologia del provvedimento da assumere, volto alla istituzione di un'area naturale protetta, non vi era alcuna necessità di coinvolgere in esso i proprietari dei terreni inclusi nel perimetro dell'area stessa.

La insussistenza del vizio procedimentale escluderebbe la sussistenza del vizio di costituzionalità.

3. – Con altre cinque Ordinanze, tutte del medesimo tenore, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, Sezione staccata di Lecce, dubita, con riferimento sempre agli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 1 e seguenti della Legge regionale 26 ottobre 2006, n. 30 (Istituzione del Parco naturale regionale “Costa di Otranto – Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase”).

I giudizi *a quibus*, introdotti da soggetti titolari di diritti in aree ubicate all'interno del perimetro dell'istituto Parco naturale, hanno ad oggetto il verbale, (mai comunicato e mai pubblicato, secondo quanto viene precisato) della conferenza dei servizi tenutasi ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge regionale n. 19 del 1997 al fine della istituzione del Parco naturale di cui alla legge censurata, nonché la presupposta determinazione (anch'essa, si precisa, mai pubblicata e mai comunicata), assunta dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 6, comma 3, della citata Legge regionale n. 19 del 1997, e, infine, ogni altro atto connesso, consequenziale e presupposto.

Essendo la motivazione delle Ordinanze di rimessione identica a quella delle Ordinanze con le quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale della Legge regionale della Puglia n. 13 del 2007, si rinvia, quanto alla illustrazione di essa, a quanto già riportato riguardo a tali altre ordinanze di rimessione.

3.1. – Si sono costituite nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale di fronte a questa Corte numerose parti private, già ricorrenti nei giudizi *a quibus*.

Anche in questo caso il tenore degli atti di costituzione è il medesimo delle comparse depositate dalle parti private costitutesi nei giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la Legge regionale n. 13 del 2007: pertanto si rinvia a quanto già riportato relativamente a tali atti.

3.2. – Si è costituita, nei giudizi relativi alla Legge regionale n. 30 del 2006, la Regione Puglia, concludendo per la inammissibilità o, comunque, per la infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

In particolare la difesa regionale, negata la natura di Legge-provvedimento relativamente alla Legge censurata, non trattandosi di norma con la quale viene sussunto a rango legislativo un preesistente provvedimento amministrativo e affermato il difetto di giurisdizione del rimettente in merito ai giudizi *a quibus*, deduce di conseguenza la mancanza di rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

3.3. – Si è, altresì, costituita la Provincia di Lecce, svolgendo le medesime argomentazioni già dedotte in occasione della precedente costituzione in giudizio e rassegnando le medesime conclusioni. Si rinvia, pertanto, a quanto in precedenza già riferito in merito ad esse.

3.4. – Si è costituito nei giudizi di legittimità costituzionale il Comune di Gagliano del Capo. Poiché gli atti di costituzione in giudizio hanno lo stesso contenuto degli atti con i quali si era costituito il Comune di Ugento nei giudizi aventi ad oggetto la Legge regionale n. 13 del 2007, si rinvia a quanto a tale riguardo riportato.

3.5. – Si è, infine, costituito anche il Comune di Tricase, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della Legge regionale n. 30 del 2006. Viene, preliminarmente, eccepita la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale in quanto in essa difetterebbe il requisito della incidentalità nei giudizi *a quibus*, posto che, come riferisce il rimettente, l'incidente di costituzionalità sarebbe «l'unico strumento processuale a disposizione dei ricorrenti per tutelare le loro posizioni soggettive nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, assorbiti dalla Legge regionale». In altre parole, secondo la difesa del Comune di Tricase,

«il bene della vita per conseguire il quale è stato instaurato il giudizio principale, risulta [...] conseguibile, nella prospettiva dell'ordinanza, unicamente e direttamente attraverso quello principale». Ulteriore motivo di inammissibilità delle Ordinanze viene individuato dalla riportata difesa nel fatto che, poiché il rimettente afferma che, solo nell'ipotesi in cui la questione di legittimità costituzionale fosse accolta, i ricorsi principali non sarebbero destinati ad una pronunzia di inammissibilità, egli, implicitamente, affermerebbe di essere, fino al momento dell'accoglimento della questione di costituzionalità «sostanzialmente privo o carente di giurisdizione»: da ciò tale difesa fa discendere la attuale carenza di legittimazione del TAR della Puglia a sollevare la questione in oggetto. Riguardo al merito della questione, il concludente Comune ritiene che non troverebbe alcun fondamento la tesi, attribuita al rimettente, secondo la quale la attività legislativa, per essere svolta secondo ragionevolezza, deve conformarsi al rispetto dei giudicati amministrativi. Ciò tanto più ove il denunciato vizio attiene, nel caso di legge-provvedimento, al mancato rispetto di regole procedurali, riferite alla fase amministrativa del complesso procedimento, enunciate dal giudice amministrativo alla stregua di una legge ordinaria.

4. – Nell'imminenza della udienza pubblica molte delle parti costituite hanno depositato memorie illustrative.

4.1. – Con riferimento ai giudizi relativi alla legittimità costituzionale della Legge regionale n. 20 del 2006, la Regione Puglia insiste nella eccezione di inammissibilità della questione stante la sua irrilevanza nei giudizi *a quibus*, legata al difetto assoluto di giurisdizione del rimettente.

In particolare, la Regione, confermate le eccezioni di inammissibilità per difetto di motivazione delle Ordinanze di rimessione e per difetto di interesse degli originari ricorrenti, richiama la recente Ordinanza 1° febbraio 2008, n. 2439, delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, con la quale tale giudice, adito in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, ha affermato, in relazione alla impugnazione di fronte al TAR della Puglia di taluni atti relativi al procedimento – analogo a quelli che hanno condotto alla adozione delle tre leggi regionali ora allo scrutinio della Corte – che ha portato alla emanazione della legge regionale della Puglia 20 dicembre 2005, n. 18 (Istituzione del Parco naturale regionale “Terra delle gravine”), il difetto assoluto di giurisdizione, non spettando ad alcun giudice il sindacato su atti facenti parte dell'iter formativo di una Legge regionale.

Osserva pertanto la difesa regionale che, avendo i giudizi *a quibus* ad oggetto l'impugnativa di atti del procedimento da cui è scaturita la Legge regionale n. 20 del 2006, emergerebbe il difetto di giurisdizione del rimettente, non spettando ad alcun giudice il sindacato sugli atti del detto procedimento, con la conseguente inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle questioni di legittimità costituzionale da lui sollevate.

Quanto al merito, ribadita la insussistenza di vizi procedurali nell'*iter* formativo della Legge, esclude la fondatezza delle questioni.

4.2. – Nella memoria illustrativa depositata dall'unica difesa delle numerose parti private costituitesi, si prende in particolare posizione in ordine alla prospettata tesi dell'inammissibilità delle questioni, stante la carenza di giurisdizione del rimettente.

Ad avviso di tale difesa il richiamo alla citata Ordinanza della Corte di cassazione n. 2439 del 2008 non sarebbe pertinente in quanto, nel caso oggetto di tale decisione erano impugnati di fronte al giudice

amministrativo solo atti riferibili al procedimento legislativo di istituzione di un Parco naturale mentre, nelle ipotesi ora in esame, oggetto di impugnazione sono atti amministrativi – i verbali delle conferenze dei servizi previste dalla Legge regionale n. 19 del 1997 – di tal che andrebbe esclusa la carenza di giurisdizione del rimettente.

Nel merito, la memoria si riporta alle difese già svolte.

4.3. – Ha depositato memoria illustrativa anche il Comune di Gallipoli, contestando, sulla scorta di quanto sostenuto dalla Corte di cassazione nella Ordinanza n. 2439 del 2008, la ammissibilità della questione.

5. – La Regione Puglia, nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale della Legge regionale n. 13 del 2007, ha depositato altra memoria illustrativa nella quale contesta, per un verso, la definibilità della questione sulla base dei precedenti costituiti dalle Sentenze n. 225 e n. 226 del 1999 di questa Corte, mentre, per altro verso, eccepisce la inammissibilità della questione alla luce di quanto statuito dalla Corte di cassazione con la Ordinanza n. 2439 del 2008.

La Regione, confermate, per il resto, le precedenti difese, ribadisce l'inammissibilità della questione per non avere il rimettente censurato anche la Legge regionale n. 19 del 1997 che regola il procedimento per l'istituzione delle aree naturali protette. Tale omissione, secondo la difesa regionale, avrebbe la paradossale conseguenza che, anche ove la questione sollevata fosse accolta, la Regione dovrebbe emanare altra legge in base allo stesso procedimento che avrebbe determinato l'incostituzionalità ora denunciata.

5.1. – Ha depositato memoria illustrativa anche il Comune di Ugento: essa riporta gli stessi argomenti già contenuti nella memoria del Comune di Gallipoli, che, pertanto, qui si richiamano.

6. – Relativamente ai giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la Legge regionale n. 30 del 2006 hanno depositato memoria illustrativa sia la Regione Puglia che il Comune di Gagliano del Capo. La Regione ha eccepito la inammissibilità della questione stante la carenza di giurisdizione del TAR rimettente, secondo i rilievi della Ordinanza n. 2439 del 2008 della Corte di cassazione.

Il Comune sopraindicato ha, a sua volta, reiterato i temi difensivi già illustrati dai Comuni di Gallipoli e di Ugento.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, Sezione staccata di Lecce, dubita, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale di tre Leggi della Regione Puglia: cioè della Legge regionale 10 luglio 2006, n. 20 (Istituzione del Parco naturale regionale “Isola di S. Andrea e litorale di Punta Pizzo”), della Legge regionale 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale “Litorale di Ugento”), e della Legge regionale 26 ottobre 2006, n. 30 (Istituzione del Parco naturale regionale “Costa di Otranto – Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase”).

In particolare, il giudice amministrativo territoriale pugliese ha sollevato questione di legittimità costituzionale:

della Legge regionale n. 20 del 2006, con otto Ordinanze depositate, nel corso di altrettanti giudizi, in data 12 gennaio 2007;

della Legge regionale n. 13 del 2007, con tre Ordinanze depositate, nel corso di altrettanti giudizi, in data 27 giugno 2007;

della Legge regionale n. 30 del 2006, con cinque Ordinanze depositate, nel corso di altrettanti giudizi, in data 28 settembre 2007.

Tenuto conto, pur nella formale diversità dei testi normativi censurati, della sostanziale identità degli argomenti sviluppati dal rimettente nelle sedici ordinanze di rimessione a sostegno delle dedotte questioni di legittimità costituzionale, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere unitariamente decisi.

2. – Infatti il TAR salentino, essendo stati impugnati, da numerosi soggetti titolari di diritti su beni immobili ricadenti in zone ubicate all'interno del territorio dei Parchi naturali istituiti con le tre Leggi censurate, atti pertinenti al procedimento amministrativo prodromico alla adozione degli atti legislativi in discorso, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei medesimi affermandone il contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto essi sarebbero viziati da irragionevolezza e sarebbero lesivi del principio di buona amministrazione. Infatti essi sarebbero stati approvati da parte del Consiglio regionale pugliese senza che si fosse adeguatamente tenuto conto di quanto, in precedenza, stabilito dal medesimo TAR, con taluni provvedimenti giurisdizionali, in merito alle modalità di attivazione, nel corso delle fasi amministrative rispettivamente preordinate alla istituzione dei singoli Parchi naturali, del contraddittorio con i soggetti interessati. Limitatamente alla censura riguardante la Legge regionale n. 20 del 2006, il Consiglio regionale non avrebbe, altresì, tenuto conto della circostanza che, in sede di conferenza dei servizi, non sarebbe stata raggiunta la unanimità dei partecipanti in ordine alla perimetrazione del Parco naturale con tale legge istituito.

3. – Onde meglio esporre le ragioni della presente decisione e comprendere le ragioni delle doglianze del rimettente, pare preliminarmente opportuno premettere una, sia pur schematica, disamina della disciplina regionale pugliese in tema di istituzioni di parchi naturali.

3.1. – Emanata in conformità ai principi contenuti nella Legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), la Legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per la istituzione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), nel dettare le regole del procedimento preordinato alla istituzione, per Legge regionale, di parchi e aree naturali protette, prevedeva, nella sua originaria formulazione, all'art. 6, che nei trenta giorni successivi alla entrata in vigore della Legge stessa – ovvero nei trenta giorni successivi alla dichiarazione di ammissibilità della proposta di Legge di iniziativa popolare volta alla istituzione di un'area naturale protetta – il Presidente della Giunta regionale dovesse convocare le “preconferenze” dei servizi finalizzate alla individuazione di linee guida per la redazione dei documenti di indirizzo, come previste dall'art. 22, comma 1, della Legge n. 394 del 1991. I lavori di tali “preconferenze”, ai quali erano chiamati a partecipare le amministrazioni interessate, i Consorzi di bonifica e le organizzazioni agricole, imprenditoriali e ambientaliste, dovevano concludersi entro trenta giorni dalla loro convocazione.

Nei successivi trenta giorni era adottato, a cura della Giunta regionale, alla luce dei documenti di indirizzo scaturiti all'esito delle citate “preconferenze”, lo schema di disegno di Legge nel quale erano, fra l'altro, precisate la descrizione dei luoghi e la loro perimetrazione, e venivano individuate le misure provvisorie di salvaguardia, il regime vincolistico e gli eventuali indennizzi. Tale schema di disegno di

Legge era, nei successivi trenta giorni, portato a conoscenza degli Enti territoriali interessati, mentre negli ulteriori sessanta giorni erano convocate, dal Presidente della Giunta, le Conferenze dei servizi aventi le finalità di cui agli artt. 22 della citata Legge n. 394 del 1991, 27 della Legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) [disposizione questa, peraltro, abrogata e sostituita dagli artt. 112 e 113 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali)], e 14 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Conclusasi anche questa fase, nei seguenti sessanta giorni era adottato dalla Giunta il «provvedimento definitivo», che doveva essere inviato al Consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva del Parco.

Tale modello procedimentale è stato, peraltro, oggetto di revisione da parte del legislatore regionale pugliese proprio successivamente alla emissione da parte del TAR dei provvedimenti giurisdizionali della cui mancata osservanza da parte del medesimo legislatore, in occasione della adozione delle tre Leggi regionali censurate, tale organo giurisdizionale si duole.

Infatti, con l'art. 30 della Legge regionale 19 luglio 2006, n. 22 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006), il testo del richiamato art. 6 della Legge regionale n. 19 del 1997 è stato modificato nel senso di prevedere un procedimento più snello, caratterizzato: dalla immediata convocazione – in luogo delle anteriormente previste “preconferenze” – delle conferenze dei servizi volte alla individuazione delle linee guida per la redazione dei documenti di indirizzo; dalla predisposizione, da parte della Giunta, nei trenta giorni successivi alla chiusura dei lavori della Conferenza dei servizi (per i quali era dato il termine di novanta giorni dalla convocazione), del disegno di Legge di istituzione dell'area naturale protetta; dalla pubblicazione di tale disegno di Legge nel Bollettino ufficiale della Regione, oltre che dalla già prevista comunicazione di esso agli Enti territoriali interessati; dalla adozione, infine, dal parte della Giunta regionale, del provvedimento definitivo da inviare al Consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area protetta. Applicata la predetta disciplina – sebbene non sia ben chiaro alla luce delle diverse Ordinanze di rimessione se si sia pervenuti alla adozione delle tre Leggi censurate applicando il modello procedimentale previsto precedentemente alla modifica introdotta con la legge n. 22 del 2006 ovvero applicando il modello ad essa successivo o, infine, applicando una sorta di modello misto, in parte articolato sulla prima disciplina in parte sulla seconda – il legislatore regionale pugliese ha adottato le tre Leggi censurate, istitutive dei ricordati Parchi naturali.

4. – Come dianzi accennato, diversi soggetti proprietari, o comunque titolari di diritti di godimento, di beni siti all'interno del perimetro dei tre parchi definiti con le Leggi censurate hanno impugnato, ciascuno per quanto di specifico interesse, gli atti delle conferenze dei servizi rispettivamente preordinate alla istituzione dei parchi naturali “Isola di S. Andrea e litorale di Punta Pizzo”, “Litorale di Ugento” e “Costa di Otranto – Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase”, nonché degli atti preparatori e consequenziali alle predette conferenze, ivi comprese le determinazioni assunte dalla Giunta regionale in ordine alla individuazione dello schema di disegno di Legge da inviare e sottoporre al Consiglio regionale per la sua approvazione.

4.1. – Nel corso di tali controversie il TAR ha sollevato le questioni di costituzionalità di cui al presente giudizio.

5. – Le eccezioni di inammissibilità delle questioni, variamente sollevate dalle parti costituite, non sono fondate.

5.1. – Infondata è, infatti, la eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza della questione argomentata dalle difese sia della Regione Puglia che degli altri Enti territoriali parti del giudizio di costituzionalità, in relazione ad un preteso difetto di giurisdizione del giudice rimettente rispetto a tutti quanti i giudizi *a quibus*.

Tale eccezione si basa principalmente sulla esistenza di una decisione resa di recente dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione (cioè della Ordinanza 1° febbraio 2008, n. 2439) con la quale la Corte regolatrice ha affermato la carenza assoluta di giurisdizione relativamente ad una controversia in cui oggetto di impugnazione di fronte al giudice amministrativo era stata, secondo quanto risulta dallo stesso provvedimento giurisdizionale, la delibera della Giunta regionale pugliese di approvazione dello schema di disegno di Legge di istituzione del Parco naturale regionale “Terra delle Gravine”.

Nell'occasione, i giudici di legittimità hanno rilevato che, costituendo gli atti impugnati fasi legislativamente regolamentate del processo di formazione della Legge regionale in materia di istituzione di parchi naturali, gli stessi, in quanto espressione di esercizio della potestà legislativa della Regione, sono sottratti al sindacato giurisdizionale, sia del giudice ordinario che di quello amministrativo.

5.2. – Sollecitando l'adesione di questa Corte a siffatto orientamento, le ricordate parti costituite deducono la inammissibilità della questione per l'evidente difetto di rilevanza della stessa là dove risultasse che il giudice a quo, in quanto carente di potestà giurisdizionale riguardo alle questioni alla sua attenzione nei giudizi principali, non li dovrebbe decidere facendo applicazione delle disposizioni della cui costituzionalità egli dubita.

La eccezione non è meritevole di accoglimento.

Infatti la giurisprudenza di questa Corte si è più volte, anche di recente, espressa nel senso che, in considerazione della autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale, discende che, in sede di verifica dell'ammissibilità della questione, la Corte medesima può rilevare il difetto di giurisdizione soltanto nei casi in cui questo appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza (fra le altre, le Sentenze n. 156 del 2007; n. 144 del 2005; n. 288 del 2003). La relativa indagine deve, peraltro, arrestarsi laddove il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione (Sentenza n. 11 del 2007; n. 144 del 2005; n. 291 del 2001).

Precisatosi che, comunque, la verifica operata da questa Corte – operata su di un piano, giova chiarire, di esclusiva ed astratta non implausibilità della motivazione addotta dal rimettente, elemento questo dal punto di vista semantico ovviamente assai meno pregnante della fondatezza – è meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità e che, esaurendosi la sua funzione all'interno del relativo giudizio, non è certamente idonea a determinare alcuna preclusione in ordine all'eventuale successivo spiegarsi della cognizione piena sul punto da parte del giudice istituzionalmente preposto alle definizioni delle questioni di giurisdizione, va osservato che, riguardo alle fattispecie che interessano il presente giudizio, il TAR rimettente ha motivato in ordine alla sua affermata giurisdizione, rilevando che gli atti oggetto delle impugnazioni pendenti di fronte a lui, appartenendo –

nella complessa serie procedimentale preordinata alla adozione delle leggi istitutive di aree naturali protette – alla fase amministrativa, erano suscettibili di essere validamente impugnati dinanzi al giudice amministrativo.

Al riguardo, d'altra parte, non può non considerarsi, ai fine del riscontro della non implausibilità di tali considerazioni, che, diversamente da quanto emerge dall'esame della citata Ordinanza n. 2439 del 2008 della Corte di cassazione, nei casi che ora interessano l'oggetto della impugnazione di fronte al giudice *a quibus* sono, principalmente, gli atti delle Conferenze dei servizi tenutesi prima dell'invio da parte della Giunta regionale al Consiglio regionale dello schema definitivo di disegno di Legge per la sua approvazione e non, invece, tale schema di disegno di Legge.

5.3. – Parimenti infondata è la eccezione di inammissibilità, ancora per difetto di giurisdizione del rimettente, formulata dalla difesa del Comune di Tricase. Invero, la circostanza che il TAR salentino affermi che, solo in ipotesi di accoglimento della questione di legittimità costituzionale da lui sollevata, i ricorsi oggetto dei giudizi *a quibus* non sarebbero destinati ad una pronuncia di improcedibilità o, comunque, di inammissibilità, nulla ha a che vedere con la sussistenza o meno della giurisdizione in capo al rimettente: infatti, diversamente da come sembra intendere il Comune di Tricase, la avvenuta entrata in vigore della censurata Legge-provvedimento non si pone, neppure nella prospettiva del rimettente, quale elemento condizionante *ab origine* la sua *potestas iudicandi* ma solo quale fatto che incide, negativamente, sulla procedibilità dei ricorsi stessi.

5.4. – In questo senso viene anche disattesa la ulteriore eccezione di inammissibilità dedotta dalla medesima difesa, attinente alla mancanza di incidentalità nella questione di costituzionalità sollevata dal TAR della Puglia.

Ove, infatti, fosse rimosso l'elemento sopravvenuto, costituito dai censurati interventi legislativi, che, a giudizio del medesimo TAR, rende attualmente improcedibili gli originari ricorsi, il sindacato del giudice amministrativo sugli atti impugnati riprenderebbe il suo primitivo vigore, risultando in tal senso evidenziata la incidentalità, rispetto ai giudizi principali, di quello di legittimità costituzionale.

5.5. – Riguardo alla (dedotta da più parti) inammissibilità delle questioni di costituzionalità stante il denunciato difetto di interesse delle parti ricorrenti nei giudizi *a quibus* le quali, anche in caso di accoglimento delle censure mosse dal rimettente alle tre ricordate Leggi regionali, non potrebbero svolgere alcuna attività di trasformazione del territorio a causa della contestuale riattivazione delle misure di salvaguardia previste dagli artt. 6 e 8 della Legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), va rilevato che, ai fini dell'ammissibilità dello scrutinio di costituzionalità di una Legge, e proprio in ragione della autonomia di questo giudizio rispetto a quello *a quo*, non è necessario che vi sia un interesse sostanziale di una delle parti in ordine all'accoglimento o meno della questione, essendo, invece, sufficiente (oltre, ovviamente, al requisito della non manifesta infondatezza) che la norma di cui si dubita si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio, essendo, poi, irrilevante questione di fatto se le parti del giudizio *a quo* si possano o meno giovare degli effetti della decisione con la quale si è chiuso il giudizio medesimo.

5.6. – Sia la Regione Puglia che il Comune di Gallipoli deducono quale motivo di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR di Lecce la circostanza che tale organo non

abbia adeguatamente motivato in ordine alla asserita lesione degli invocati parametri di costituzionalità e in ordine alla conseguente lesione degli interessi dei ricorrenti nei giudizi *a quibus*. Anche in questo caso la eccezione formulata deve essere disattesa.

Per quanto interessa ai fini della ammissibilità delle questioni, infatti, il rimettente chiarisce che il vizio di costituzionalità deriverebbe dal non avere il legislatore regionale tenuto conto della esistenza di determinati vizi nell'*iter* procedimentale che ha condotto alla adozione della Legge, vizi che sarebbero consistiti nella lesione del diritto di piena partecipazione dei soggetti coinvolti nel procedimento di istituzione dei Parchi naturali.

Tale comportamento del legislatore, recidendo in sostanza il legame funzionale tra la fase amministrativa e quella propriamente legislativa del procedimento volto alla istituzione in Puglia delle aree naturali di rilevanza regionale, costituirebbe il motivo sia della asserita irragionevolezza della scelta legislativa sia del contrasto col principio di buona amministrazione, ledendo, secondo la tesi del rimettente, la posizione dei soggetti interessati a tutela dei quali sarebbe posta la fase amministrativa del procedimento stesso.

5.7. – Non determina, nel caso in esame, la inammissibilità delle questioni di costituzionalità, contrariamente a quanto eccepisce la difesa della Provincia di Lecce, il fatto che il rimettente abbia censurato, rispettivamente, tre interi testi legislativi, senza precisare quale norma, tra quelle contenute in tali testi, si ponga in contrasto coi parametri evocati: infatti il tipo di vizio dedotto dal rimettente, attenendo ad un profilo genetico delle Leggi censurate, ne coinvolge necessariamente tutte le disposizioni (Sentenze n. 37 del 1991 e n. 204 del 1981).

5.8. – Va, infine, disattesa anche la eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, svolta dalle difese delle costituite parti private, nonché da quella della Provincia di Lecce, la quale si basa sugli argomenti sviluppati da questa Corte nelle sue precedenti Sentenze nn. 225 e 226 del 1999.

Infatti, tali, peraltro isolate, decisioni ebbero ad affermare il principio della perdurante sindacabilità di un atto amministrativo, nonostante la sua avvenuta approvazione con Legge regionale.

L'adesione a tale tesi renderebbe non rilevanti le questioni di legittimità costituzionale ora sollevate dal TAR salentino.

Tuttavia questa Corte ritiene che i richiamati precedenti, dei quali, per la loro peculiarità, appare giustificata un'applicazione restrittiva, non siano pertinenti al presente caso.

Infatti in tali occasioni questa Corte, a differenza di quanto si verifica attualmente, era chiamata a sindacare, nel primo caso, la legittimità costituzionale non solo della Legge istitutiva dell'area naturale, ma anche della Legge con la quale era fissato l'*iter* procedimentale della successiva Legge-provvedimento, e, nel secondo, un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia in merito, fra l'altro, alla sentenza con la quale il locale TAR aveva annullato in sede giurisdizionale il provvedimento della Giunta regionale di approvazione e trasmissione al Consiglio regionale dello schema di disegno di Legge relativo alla adozione del piano territoriale di coordinamento concernente un parco regionale lombardo.

Nella prima fattispecie si presentava, quindi, uno spazio relativo ai provvedimenti amministrativi consequenziali rispetto alla cosiddetta “Legge madre” e prodromici rispetto alla cosiddetta “Legge figlia”, mentre nel secondo la decisione precisava, comunque, che la «fase legislativa, al contrario della precedente [fase amministrativa], non [poteva] essere oggetto del sindacato diretto del giudice

amministrativo, ed [era] soggetta al controllo di costituzionalità attraverso la verifica dell'esistenza dei vizi tipici delle leggi, compresi quelli procedurali».

È significativo osservare che la prevalente giurisprudenza amministrativa, cui, tra l'altro, aderisce lo stesso rimettente, non condivide il principio della perdurante sindacabilità dell'atto amministrativo anche se il suo contenuto sia recepito da un atto legislativo. In ogni caso, deve ritenersi che le citate Sentenze nn. 225 e 226 del 1999 costituiscano specifiche soluzioni delle particolari questioni che erano state allora sottoposte al giudizio di costituzionalità. In più occasioni (Sentenze n. 267 del 2007, n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, n. 211 del 1998, n. 185 del 1998, n. 492 del 1995, n. 347 del 1995, n. 62 del 1993, n. 143 del 1989, n. 59 del 1957) questa Corte ha, direttamente o indirettamente, affermato che in caso di Leggi-provvedimento volte a “legificare” scelte che di regola spettano alla autorità amministrativa, la tutela dei soggetti incisi da tali atti verrà a connotarsi, come nel presente caso, stante la preclusione di un sindacato da parte del giudice amministrativo, «secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale» (Sentenza n. 62 del 1993).

6. – Nel merito, la questione non è fondata.

6.1. – Il TAR rimettente, infatti, nel dubitare della legittimità costituzionale delle tre Leggi censurate, afferma che le stesse sarebbero irragionevoli e non rispettose del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, violando, pertanto, gli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto il Consiglio regionale, nell'approvarle, non avrebbe tenuto conto del fatto che la propedeutica fase amministrativa, indirizzata alla istituzione delle tre aree protette, non si era svolta nel rispetto delle regole procedurali dettate dal medesimo TAR con le quattro Sentenze n. 1184, n. 1185, n. 1186 e n. 1187 del 2006.

Tale tesi non può essere condivisa.

6.2. – Per ciò che concerne la lesione dell'art. 97 della Costituzione, va detto che la disposizione richiamata è del tutto inconferente rispetto al dedotto profilo di incostituzionalità.

Al riguardo è sufficiente osservare che il precetto relativo al principio di buon andamento della pubblica amministrazione espresso dall'art. 97 della Costituzione è applicabile esclusivamente all'amministrazione, essendo qui, invece, in discussione non il contenuto di una disposizione legislativa che imponga un determinato comportamento alla pubblica amministrazione (ipotesi alla quale è certamente pertinente il sindacato di costituzionalità esperito alla stregua dell'art. 97 della Costituzione), ma esclusivamente l'andamento di un'attività che, in toto, è riferibile allo svolgimento della funzione legislativa. In altre parole, l'art. 97 Cost. costituisce parametro di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa che venga a regolare una procedura amministrativa, ma non può essere invocato per valutare il corretto svolgimento di un iter procedimentale legislativo.

6.3. – Quanto alla affermata irragionevolezza delle tre leggi censurate, va osservato che il rimettente non si cura di prendere in considerazione il contenuto delle Leggi regionali in discorso.

La questione di costituzionalità da lui formulata si fonda, infatti, non su aspetti di irragionevolezza direttamente riferibili al contenuto precettivo delle disposizioni emanate dal legislatore pugliese, quanto, piuttosto, su di un profilo che potrebbe dirsi sintomatico: sulla circostanza, cioè, che il legislatore non

avrebbe tenuto conto nell'emanarle di quanto statuito, con riferimento al prodromico procedimento amministrativo, dallo stesso attuale rimettente nelle ricordate quattro Sentenze, delle quali, peraltro, neppure risulta l'avvenuto passaggio in giudicato, contrassegnate dai numeri 1184, 1185, 1186 e 1187 del 2006.

Ma per far derivare da ciò, come invece preteso dal giudice *a quo*, l'affermazione della fondatezza della sollevata censura di illegittimità costituzionale, andrebbe presupposta, indipendentemente e prioritariamente rispetto ad ogni valutazione relativa al sostanziale contenuto dell'atto normativo in tal modo adottato, la sussistenza di un vincolo procedimentale all'attività legislativa che possa essere dettato da organi giudiziari.

La circostanza che, viceversa, la funzione legislativa, anche regionale, può essere condizionata solo con disposizioni che traggano direttamente la loro origine dalla Costituzione, esclude la possibilità che un siffatto vincolo possa derivare da decisioni assunte in sede giurisdizionale.

6.4. – Né, affrontando sotto l'aspetto del merito una questione già esaminata al precedente punto 5.8 con riferimento ai sollevati profili di inammissibilità, può ritenersi che la materia in oggetto possa essere disciplinata solo con provvedimenti amministrativi, in quanto nella Legge quadro statale sulle aree protette n. 394 del 1991 è espressamente previsto all'art. 23 il principio fondamentale che sia una Legge regionale ad istituire il parco naturale regionale. Ugualmente, non può affermarsi che, in deroga al generale principio della modificabilità della Legge anteriore da parte della posteriore, la Legge successiva non possa innovare i modelli procedurali amministrativi previsti da Leggi precedenti.

Vale, al riguardo, quanto affermato da questa Corte, in molteplici decisioni. In particolare nella Sentenza n. 143 del 1989 si precisa che «Tanto la Costituzione (artt. 70 e 121), quanto gli Statuti regionali definiscono la Legge, non già in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensì in dipendenza dei suoi caratteri formali, quali la provenienza da un certo organo o da un certo potere, il procedimento di formazione e il particolare valore giuridico (rango primario delle norme legislative, trattamento giuridico sotto il profilo del sindacato, residenza all'abrogazione, etc.). Né si potrebbe dire che il divieto di Leggi a contenuto particolare e concreto tocchi soltanto le Regioni in conseguenza di un presunto principio generale dell'ordinamento giuridico, poiché un principio del genere, concernendo i caratteri strutturali della Legge diretti a qualificarne l'essenza o l'identità tipologica come atto normativo, dovrebbe essere desunto da una inequivoca norma avente un rango superiore alla stessa Legge, che in verità non è dato rinvenire nel nostro ordinamento positivo. D'altra parte, come pure ha affermato questa Corte nelle decisioni precedentemente ricordate, nessuna disposizione costituzionale o statutaria comporta una riserva agli organi amministrativi o "esecutivi" degli atti a contenuto particolare e concreto».

Si tratta di principi ribaditi, anche di recente, nella Sentenza n. 267 del 2007, nella quale si ricorda «che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, non è preclusa alla Legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di Leggi a contenuto particolare e concreto, ossia di Leggi-provvedimento (Sentenza n. 347 del 1995). [...] La legittimità di questo tipo di Leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto. In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (Sentenze n. 185 del 1998, n. 153 del 1997), la Legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di

costituzionalità (Sentenze n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, nn. 153 e 2 del 1997), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (Sentenza n. 153 del 1997)». Ma tali profili, come si è già sottolineato, non vengono motivatamente sottoposti al giudizio di questa Corte nelle Ordinanze che sollevano le questioni di costituzionalità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e seguenti della Legge regionale della Puglia 10 luglio 2006, n. 20 (Istituzione del Parco naturale regionale "Isola di S. Andrea e litorale di Punta Pizzo"), degli artt. 1 e seguenti della Legge regionale della Puglia 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale "Litorale di Ugento"), e degli artt. 1 e seguenti della Legge regionale della Puglia 26 ottobre 2006, n. 30 (Istituzione del Parco naturale regionale "Costa di Otranto – Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase"), sollevate, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2008.

Il Presidente: BILE

Il Redattore: NAPOLITANO

Il Cancelliere: FRUSCELLA

3.13 *Sentenza N. 38 anno 2009*

N. 38

SENTENZA 9 – 13 FEBBRAIO ANNO 2009

Deposito in cancelleria: 13 febbraio 2009.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 07/1[^] s.s. del 18 febbraio 2009.

Pres. FLICK – Rel. QUARANTA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

GIOVANNI MARIA FLICK, Presidente

FRANCESCO AMIRANTE

UGO DE SIERVO

ALFIO FINOCCHIARO

ALFONSO QUARANTA

FRANCO GALLO

LUIGI MAZZELLA

GAETANO SILVESTRI

SABINO CASSESE

MARIA RITA SAULLE
 GIUSEPPE TESAURO
 PAOLO MARIA NAPOLITANO
 GIUSEPPE FRIGO
 ALESSANDRO CRISCUOLO
 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della Legge della Regione Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla Legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio»), promosso con Ordinanza del 10 marzo 2008 dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna nel giudizio vertente tra il Comitato Bolognese “Scuola e Costituzione” ed altri e la Regione Emilia-Romagna, iscritta al n. 242 del Registro Ordinanze 2008 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione del Comitato Bolognese “Scuola e Costituzione”, della Chiesa Evangelica Metodista di Bologna, della Comunità Ebraica di Bologna e della Regione Emilia-Romagna, nonché l'atto di intervento della Federazione Italiana Scuole Materne (FISM);
 udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;
 uditi gli avvocati Federico Sorrentino e Massimo Luciani per il Comitato Bolognese “Scuola e Costituzione” ed altri, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Mauro Giovannelli, Giuseppe Totaro e Franco Gaetano Scoca per la Federazione Italiana Scuole Materne (FISM).

Ritenuto in fatto

1.— Con Ordinanza del 10 marzo 2008, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna ha sollevato questione di legittimità costituzionale della Legge della Regione Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla Legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio»), per violazione dell'art. 33, primo, secondo e terzo comma, e dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, nel testo anteriore alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.— Il giudizio *a quo* è stato promosso dal Comitato Bolognese “Scuola e Costituzione”, dalla Chiesa Cristiana Avventista del Settimo Giorno di Bologna, dalla Comunità Ebraica di Bologna e dalla Chiesa Evangelista Metodista di Bologna ed ha ad oggetto l'impugnazione della delibera del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna n. 97 del 28 settembre 1995, recante l'approvazione dei criteri per l'assegnazione dei contributi ai Comuni per l'anno 1995 per l'attivazione di convenzioni per la qualificazione e il sostegno delle scuole dell'infanzia private senza fini di lucro o gestite da I.P.A.B., nonché degli atti connessi e presupposti.

Nel ricorso introduttivo di tale giudizio risultavano prospettati cinque motivi di impugnazione.

Con il primo motivo era dedotto il vizio di violazione della Legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 (Diritto allo studio e qualificazione del sistema integrato pubblico-privato delle scuole dell'infanzia), come modificata dalla Legge regionale n. 52 del 1995.

Con il secondo motivo si denunciava la contrarietà del Protocollo d'intesa – previsto dalla deliberazione impugnata – che sarebbe dovuto intercorrere tra la Regione e la Federazione Italiana Scuole Materne (FISM), sia alla suddetta Legge regionale, sia ad alcune disposizioni costituzionali (artt. 3, 33, primo e terzo comma, e 128 Cost.).

Con il terzo motivo si prospettava l'illegittimità derivata dell'atto impugnato in ragione dell'illegittimità costituzionale della Legge regionale n. 52 del 1995 in riferimento agli artt. 3 e 128 Cost.

Infine, con il quarto e il quinto motivo si censurava il medesimo atto in ragione dell'illegittimità costituzionale della citata Legge regionale per violazione degli artt. 33 e 117, primo comma, Cost.

3.— Il TAR, con “Sentenza parziale” n. 191 del 1997 (avverso la quale la Regione Emilia-Romagna proponeva appello al Consiglio di Stato), accoglieva, in parte, l'impugnativa proposta, ritenendo fondato il primo motivo – salvo che per le determinazioni, contenute negli atti impugnati, relative alla FISM, per cui detto motivo era dichiarato inammissibile per difetto di contraddittorio – e, in parte, la dichiarava inammissibile con riguardo al secondo e al terzo motivo (attesa, anche per essi, la mancata instaurazione del contraddittorio nei confronti della FISM).

Contestualmente, con separata ordinanza, in relazione al quarto ed al quinto motivo di impugnazione, il TAR rimetteva a questa Corte la questione di legittimità costituzionale della Legge regionale n. 52 del 1995, in riferimento agli artt. 33, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost.

4.— Questa Corte, con Ordinanza n. 67 del 1998, dichiarava la manifesta inammissibilità della questione.

Con una seconda ordinanza lo stesso TAR rimetteva nuovamente alla Corte la questione di legittimità costituzionale della citata Legge regionale, ancora per contrasto con gli artt. 33, primo, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost.

La Corte, con Ordinanza n. 346 del 2001, dichiarava la manifesta inammissibilità anche di tale questione.

5.— Successivamente, con la Decisione n. 880 del 14 febbraio 2002, il Consiglio di Stato, IV Sezione, pronunciando sull'appello della Regione avverso la citata sentenza parziale, accoglieva lo stesso e dichiarava inammissibile il ricorso di primo grado per difetto di legittimazione ed interesse ad agire dei ricorrenti originari.

6.— Il TAR ha ora nuovamente sollevato questione di legittimità costituzionale della medesima Legge regionale in riferimento agli artt. 33, primo, secondo e terzo comma e 117, primo comma, Cost., nel testo anteriore alla novella introdotta dalla Legge cost. n. 3 del 2001, ritenendo non ostante a tal fine le già intervenute ordinanze di manifesta inammissibilità.

Ad avviso del remittente, l'intera Legge regionale n. 52 del 1995 disciplinerebbe un ambito non rientrante nelle materie indicate dall'art. 117, primo comma, Cost., ma atterrebbe, invece, alla materia dell'istruzione, riservata allora (ad esclusione dell'istruzione artigiana e professionale) «allo Stato (...) dall'art. 33, secondo comma, Cost.».

Inoltre, gli artt. 3 e 5 della citata legge regionale, nel prevedere un sostegno finanziario direttamente a favore delle scuole d'infanzia private per contributi di spesa corrente e di investimento, violerebbero

l'art. 33, primo e terzo comma, Cost., il quale fissa i principi della libertà di insegnamento e della libertà di istituzione di scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato.

7.— Il giudice *a quo* afferma la sussistenza della rilevanza della questione in ragione di quanto statuito dal Consiglio di Stato nella decisione n. 880 del 2002.

Infatti, il giudice di appello – sottolinea il remittente – ha precisato che «rimane impregiudicato l'ulteriore corso del giudizio di primo grado avuto riguardo al quarto e quinto motivo di ricorso originario». Il giudice *a quo* ritiene, pertanto, che «non si è esaurito il potere decisorio» ad esso spettante «il cui concreto esercizio, in senso favorevole o sfavorevole ai ricorrenti, dipenderà esclusivamente dalla fondatezza o meno della questione di legittimità costituzionale prospettata con la quarta e quinta censura».

8.— A sostegno della ritenuta non manifesta infondatezza della questione, in riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., il TAR ha richiamato l'art. 42 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della Legge 22 luglio 1975, n. 382).

Detta norma, nel precisare l'ambito delle funzioni amministrative relative alla materia “assistenza scolastica”, da un lato, porterebbe ad escludere che possano essere ricomprese nella stessa le disposizioni contenute nella legge impugnata; dall'altro, avvalorerebbe la tesi secondo cui l'assistenza scolastica sarebbe materia distinta dall'istruzione.

Inoltre, ad avviso del remittente, le provvidenze in esame non potrebbero essere ascritte alla materia della beneficenza pubblica, anch'essa attribuita alle Regioni dall'art. 117, primo comma, Cost., nel testo anteriore alla novella del 2001.

La previsione di un sostegno economico direttamente a favore delle scuole d'infanzia private, per contributi di spesa corrente e di investimento, come stabilito dagli artt. 3 e 5 della Legge regionale censurata, sarebbe, altresì, in contrasto con il divieto di oneri finanziari a carico del bilancio pubblico, come stabilito dall'art. 33 Cost.

Detto divieto, infatti, secondo la giurisprudenza della Corte (è richiamata la Sentenza n. 454 del 1994), non risulterebbe violato solo nel caso in cui la prestazione pubblica abbia come destinatari diretti gli alunni e non le scuole private.

Infine, ogni contribuzione pubblica comporterebbe il rischio di una non consentita ingerenza sull'organizzazione della scuola stessa.

9.— Il 30 luglio 2008 si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, la quale ha chiesto che la questione proposta sia dichiarata inammissibile o non fondata.

10.— In data 9 settembre 2008 ha depositato atto di intervento la FISM, la quale dopo aver ricordato la legislazione sopravvenuta, ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata. In particolare, la FISM ha prospettato l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza e per mancanza del carattere di incidentalità della stessa.

11.— Nella stessa data del 9 settembre 2008 si sono costituiti il Comitato Bolognese “Scuola e Costituzione”, la Chiesa Evangelica Metodista, e la Comunità Ebraica, tutte di Bologna, che hanno

chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale della Legge regionale n. 52 del 1995 per violazione degli artt. 33, primo, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost., nel testo anteriore alla Legge cost. n. 3 del 2001.

12.— In prossimità dell'udienza pubblica, in data 30 dicembre 2008, le suddette parti private hanno depositato una memoria con la quale hanno ribadito le conclusioni già rassegnate.

In particolare, è stata dedotta la ininfluenza, ai fini della proposizione della questione in esame, delle precedenti ordinanze di manifesta inammissibilità rese dalla Corte sui dubbi di costituzionalità della Legge regionale in esame, già sollevati dallo stesso TAR nel medesimo giudizio *a quo*.

La difesa delle parti private ha, quindi, contrastato le argomentazioni difensive svolte dalla FISM, ponendo in evidenza che i ricorrenti originari, lungi dall'essere portatori di un interesse meramente politico, intendono far valere il principio di laicità dello Stato, che è principio costituzionale fondamentale.

A sostegno della fondatezza dei sollevati dubbi di costituzionalità, le stesse parti hanno rilevato che l'art. 117, primo comma, Cost., così come invocato nel testo anteriore alla novella del 2001, non attribuisce in generale alcuna competenza alle Regioni in materia di istruzione.

Per altro verso, si è affermato che l'art. 33, terzo comma, Cost. esclude «nei termini più larghi» che l'esercizio della libertà di istituire e gestire scuole private possa gravare sul bilancio dello Stato; né diverse conclusioni potrebbero trarsi dai lavori dell'Assemblea Costituente e neppure potrebbe essere richiamata, con riguardo al caso di specie, la giurisprudenza costituzionale secondo la quale l'art. 33, terzo comma, Cost., non è violato solo laddove la prestazione pubblica di sostegno sia erogata in favore degli alunni e non delle scuole.

13.— In data 31 dicembre 2008 anche la Regione Emilia-Romagna ha depositato memoria con la quale, in via preliminare, ha prospettato il difetto di incidentalità della questione e la insufficiente motivazione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla rilevanza.

Nel merito, la difesa regionale ha dedotto che le disposizioni impugnate, in quanto rivolte alla scuola materna, rappresentano il sostegno, in un quadro di progressiva regionalizzazione, di una tradizionale attività comunale di considerazione ed integrazione, con le proprie, delle scuole materne private (no profit) nella realizzazione di un servizio possibilmente a rete.

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, con Ordinanza in data 10 marzo 2008, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della Legge della Regione Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla Legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio»), prospettando la violazione dell'art. 33, primo, secondo e terzo comma, e dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo nel testo anteriore alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.— Il giudizio *a quo* ha avuto un articolato iter processuale che è opportuno, di seguito, richiamare nelle sue linee essenziali, ai fini di una compiuta disamina della fattispecie.

2.1.— Il ricorso introduttivo del predetto giudizio è stato proposto davanti al TAR emiliano-romagnolo dal Comitato Bolognese “Scuola e Costituzione”, dalla Chiesa Cristiana Avventista del Settimo Giorno, dalla Comunità Ebraica e dalla Chiesa Evangelista Metodista, tutte di Bologna, per l'annullamento della Delibera del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna n. 97 del 28 settembre 1995, recante l'approvazione dei criteri per l'assegnazione dei contributi ai Comuni, relativamente all'anno 1995, ai fini dell'attivazione di convenzioni per la qualificazione e il sostegno delle scuole dell'infanzia private senza fini di lucro o gestite da I.P.A.B., nonché degli atti connessi e presupposti.

2.2.— Nel ricorso erano prospettati cinque motivi di impugnazione.

Con il primo motivo si denunciava il vizio di violazione della Legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 (Diritto allo studio e qualificazione del sistema integrato pubblico-privato delle scuole dell'infanzia), come modificata dalla Legge regionale n. 52 del 1995.

Con il secondo motivo era dedotta la contrarietà del Protocollo d'intesa, che sarebbe dovuto intercorrere tra la Regione e la Federazione Italiana Scuole Materne (FISM), sia alla suddetta Legge regionale, sia ad alcune disposizioni costituzionali (artt. 3, 33, primo e terzo comma, e 128 Cost.).

Con il terzo motivo si prospettava l'illegittimità dell'atto impugnato derivata dalla illegittimità costituzionale della Legge regionale n. 52 del 1995 in riferimento agli artt. 3 e 128 Cost.

Infine, con il quarto e il quinto motivo si censurava il medesimo atto in ragione dell'illegittimità costituzionale della stessa Legge regionale per violazione degli artt. 33 e 117, primo comma, Cost.

2.3.— Il TAR, pronunciando “sentenza parziale” (n. 191 del 1997), accoglieva, in parte, il ricorso – ritenendo fondato il primo motivo, salvo che per le determinazioni contenute negli atti impugnati relative alla FISM, rispetto alla quale, benché controinteressata, non era stato instaurato il contraddittorio – e lo dichiarava inammissibile con riguardo al secondo e al terzo motivo (attesa, anche per essi, la violazione della garanzia del contraddittorio).

2.4.— Contestualmente, con separata Ordinanza, in relazione ai suddetti motivi quarto e quinto di impugnazione, il TAR rimetteva a questa Corte questione di legittimità costituzionale della medesima Legge regionale, in relazione agli artt. 33, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost. La Corte, con Ordinanza n. 67 del 1998, dichiarava la manifesta inammissibilità della questione per carenza di motivazione sulla rilevanza.

2.5.— Con una seconda Ordinanza lo stesso TAR sollevava nuovamente questione di legittimità costituzionale della citata Legge regionale, in riferimento agli artt. 33, primo, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost.

Con Ordinanza n. 346 del 2001 anche tale questione veniva dichiarata manifestamente inammissibile.

2.6.— Successivamente, il Consiglio di Stato (IV Sezione, decisione n. 880 del 2002), decidendo il gravame proposto dalla Regione Emilia-Romagna avverso la sentenza del TAR, accoglieva l'appello, statuendo che il primo motivo di impugnazione (accolto dal TAR) era inammissibile per difetto di legittimazione ed interesse ad agire dei ricorrenti originari.

Nella parte motiva della suddetta decisione il Consiglio precisava che rimaneva impregiudicato l'ulteriore corso del giudizio per i motivi quarto e quinto.

3.— Il TAR ha nuovamente sollevato questione di costituzionalità della medesima Legge regionale sotto due profili.

Da un lato, si assume che l'intera Legge regionale, in quanto non riconducibile alla materia «assistenza scolastica», ma a quella «istruzione», attribuita alla potestà legislativa dello Stato dalle norme costituzionali invocate, violerebbe il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni come delineato prima della riforma del titolo V della parte II della Costituzione; dall'altro, che la previsione di un sostegno finanziario direttamente a favore delle scuole d'infanzia private per contributi di spesa corrente e di investimento, contenuta negli artt. 3 e 5 della suddetta Legge regionale, violerebbe i principi della libertà di insegnamento e della libertà di istituzione di scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato, di cui all'art. 33, primo e terzo comma, Cost.

4.— In via preliminare, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato dalla FISM, in quanto, come già ritenuto dalla Corte, chiamata ad esaminare le analoghe questioni di costituzionalità già sollevate dal TAR nel medesimo giudizio *a quo*, la posizione della suddetta Federazione è suscettibile «di restare direttamente incisa dall'esito del giudizio» (Ordinanze n. 67 del 1998 e n. 346 del 2001).

5.— Tra le molteplici eccezioni di inammissibilità dedotte dalle parti, o comunque rilevabili d'ufficio, deve essere esaminata prioritariamente quella relativa alla sussistenza dei requisiti idonei a giustificare la riproposizione della questione di costituzionalità sollevata dal TAR nello stesso giudizio *a quo*.

6.— L'eccezione è fondata.

7.— Al riguardo, si deve rilevare che tale giudizio, in ragione del suo articolato sviluppo processuale sopra richiamato, dopo la citata decisione d'appello del Consiglio di Stato, è proseguito dinanzi al TAR remittente per il solo esame dei motivi quarto e quinto dell'impugnazione originaria, con i quali si prospettava «l'illegittimità costituzionale della Legge applicata con gli atti impugnati».

8.— Il remittente, nel riproporre per la terza volta la medesima questione, ne ha dedotto la rilevanza in ragione della circostanza che il Consiglio di Stato, nella richiamata Decisione n. 880 del 2002, ha precisato che «rimane impregiudicato l'ulteriore corso del giudizio di primo grado avuto riguardo al quarto e quinto motivo di ricorso originario»; il giudice *a quo* ritiene, pertanto, che «non si è esaurito il potere decisorio» ad esso spettante «il cui concreto esercizio, in senso favorevole o sfavorevole ai ricorrenti, dipenderà esclusivamente dalla fondatezza o meno della questione di legittimità costituzionale prospettata con la quarta e quinta censura».

Tale argomentazione, tuttavia, nulla di nuovo aggiunge a quelle contenute nei precedenti provvedimenti di rimessione ed è insufficiente a fare apprezzare alla Corte la sussistenza del requisito della rilevanza della presente questione di costituzionalità.

Da un lato, infatti, il TAR si limita a richiamare un'affermazione del giudice di appello, circa il fatto che sui suddetti motivi il TAR stesso non si era pronunciato in attesa della decisione di questa Corte, posto che il Consiglio di Stato non avrebbe, in ogni caso, potuto pronunciarsi – neanche con riferimento alla sussistenza o meno delle condizioni dell'azione – sul quarto e quinto motivo del ricorso di primo grado, che non formavano oggetto di decisione e quindi di devoluzione in appello.

Dall'altro, espunge tale affermazione dal contesto complessivo della decisione e in particolare da quanto statuito dal Consiglio di Stato nel dichiarare, in riforma della sentenza appellata, inammissibile il primo motivo dell'impugnazione proposta in primo grado, per difetto di legittimazione ed interesse ad agire dei ricorrenti; conclusione, questa, derivante dalla considerazione che «il rispetto delle regole legali che presidiano la concessione di contributi (...) appare questione che interessa la generalità dei cittadini e non specificamente le confessioni religiose ed il comitato cittadino», ricorrenti in prime cure.

9.— Pertanto, la citata affermazione del giudice di appello, richiamata dal TAR, non legittima, di per sé, la riproposizione innanzi a questa Corte, a norma dell'art. 24, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, di una questione di legittimità negli stessi termini in cui sia stata già dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza.

10.— A ciò è da aggiungere, sempre ai fini dell'apprezzamento della sussistenza della rilevanza della questione di costituzionalità, che l'Ordinanza del TAR è priva di un'adeguata motivazione. Il giudice a quo non argomenta affatto sulle ragioni per le quali la violazione del principio costituzionale della garanzia del contraddittorio – commessa dai ricorrenti originari nei confronti della FISM e posta, dal medesimo TAR, a base della pronuncia di inammissibilità di parte del primo, nonché del secondo e del terzo motivo di ricorso originario – non determinerebbe anche, inevitabilmente, l'inammissibilità delle censure proposte con il quarto ed il quinto motivo.

Tali ultimi motivi, nella logica della impugnazione proposta innanzi al giudice *a quo* e per espressa ammissione degli stessi ricorrenti in quel giudizio, sono stati formulati allo scopo di ottenere (previa declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intera legge n. 52 del 1995) l'annullamento della Delibera del Consiglio regionale. Tuttavia, è proprio l'impugnazione di questa Delibera che è già stata dichiarata, nel suo complesso, inammissibile sia per il rilevato difetto di contraddittorio nei confronti della controinteressata FISM, sia per carenza di legittimazione ed interesse ad agire da parte dei ricorrenti. Deve rilevarsi, dunque, che nella situazione così determinatasi è anche mancata da parte del giudice remittente ogni necessaria valutazione e motivazione sulla persistenza di un interesse giuridicamente rilevante delle parti ricorrenti nel giudizio a quo a proseguire il giudizio stesso dopo la citata decisione del Consiglio di Stato.

11.— Inoltre, è di tutta evidenza che, secondo l'Ordinanza di rimessione, la richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge regionale dovrebbe comportare, per illegittimità derivata, la caducazione della delibera regionale di approvazione dei criteri per la ripartizione del finanziamento.

Ma, come si è rilevato, l'impugnazione da parte dei ricorrenti di tale deliberazione è stata dichiarata, in modo definitivo, inammissibile sia per difetto di contraddittorio, che per carenza di interesse a ricorrere. Né un autonomo titolo di legittimazione dei ricorrenti all'impugnazione potrebbe derivare dalla invocazione del principio di laicità dello Stato, in quanto, comunque, non potrebbe essere pregiudicata, da una eventuale Sentenza di accoglimento del ricorso da parte del TAR, la sfera di interessi di un soggetto (la FISM) non chiamato ritualmente a partecipare al giudizio amministrativo di impugnazione e per il quale la delibera regionale è intangibile nella parte in cui consolida siffatta sfera di interessi giuridicamente protetti.

Ed infatti, come la Corte ha già avuto modo di affermare, in un procedimento avente natura giurisdizionale la prima e fondamentale garanzia minima del principio costituzionale del contraddittorio, il cui rispetto è indefettibile, «consiste nella necessità che tanto l'attore quanto il contraddittore

partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento» medesimo (Sentenza n. 181 del 2008; si veda anche Ordinanza n. 183 del 1999).

12.— In effetti, alla luce di tutte le suindicate considerazioni, deve ritenersi che la questione di costituzionalità ora riproposta sia priva di incidentalità. Si è in presenza, sostanzialmente, di una impugnazione diretta, ad opera dei ricorrenti, di norme legislative regionali, con esclusiva deduzione di vizi di legittimità costituzionale a tutela non già di propri interessi legittimi, presuntivamente lesi dal provvedimento amministrativo regionale, ma – per loro stessa ammissione – al solo scopo di far valere il generale principio della laicità dello Stato, nella sua accezione di principio costituzionale fondamentale.

Tale tipo di impugnazione diretta di Leggi da parte di soggetti privati, che non passi attraverso il termine medio della rituale e corretta impugnazione amministrativa di provvedimenti per vizi di legittimità, sia pure dedotti con riferimento a norme che si contestano sul piano della conformità a Costituzione, non può essere considerata ammissibile.

Al riguardo, giova ricordare come, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il carattere incidentale della questione di costituzionalità presupponga che il *petitum* del giudizio nel corso del quale viene sollevata la questione non coincida con la proposizione della questione stessa (*ex multis*, Sentenza n. 84 del 2006).

Quindi, il giudizio a quo deve avere, da un lato, un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità sul quale il giudice remittente sia legittimamente chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere; dall'altro, un suo autonomo svolgimento, nel senso di poter essere indirizzato ad una propria conclusione, al di fuori della questione di legittimità costituzionale, il cui insorgere è soltanto eventuale (citata Sentenza n. 84 del 2006; ed inoltre, Sentenze n. 127 del 1998; n. 263 del 1994; n. 65 del 1964; Ordinanze n. 175 del 2003; n. 17 del 1999; n. 291 del 1986).

Pertanto, affinché, pur in presenza della prospettazione della incostituzionalità di una o più norme legislative, quale unico motivo di ricorso dinanzi al giudice a quo, si possa considerare sussistente il requisito della rilevanza, occorre che sia individuabile, nel giudizio principale, un *petitum* che presenti i requisiti sopra indicati, sul quale l'autorità giudiziaria remittente sia chiamata a pronunciarsi (Sentenza n. 4 del 2000).

In proposito, è significativo quanto affermato dallo stesso giudice a quo nell'Ordinanza di rimessione e cioè che «in definitiva il ricorso in parola è oggi pendente soltanto con riferimento alla quarta e quinta censura dedotte con il ricorso originario ed in entrambe si prospettano soltanto, sia pure per profili diversi, questioni di legittimità costituzionale della Legge regionale n. 52 del 1995».

La sollevata questione di costituzionalità, dunque, esaurisce immediatamente il *petitum* del giudizio principale e l'eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte verrebbe a consumare *ex se* la tutela richiesta al giudice remittente, nella residua parte del processo principale, con la conseguenza che manca, nella specie, il carattere della incidentalità della questione, come prescritto dall'art. 23 della Legge n. 87 del 1953.

13.— Pertanto, per il complesso delle considerazioni innanzi svolte e previo assorbimento di ogni altro profilo pregiudiziale, la questione sollevata dal TAR per l'Emilia-Romagna deve essere dichiarata inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento spiegato dalla Federazione Italiana Scuole Materne (FISM) nel presente giudizio;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della Legge della Regione Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla Legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio»), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 33, primo, secondo e terzo comma, e all'art. 117, primo comma, della Costituzione, nel testo anteriore alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2009.

Il Presidente: FLICK

Il Redattore: QUARANTA

Il Cancelliere: DI PAOLA

3.14 *Sentenza N. 236 anno 2010*

N. 236

SENTENZA 5 – 7 LUGLIO ANNO 2010

Deposito in cancelleria: 07 luglio 2010.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 28/1[^] s.s. del 14 luglio 2010.

Pres. AMIRANTE – Rel. CASSESE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

FRANCESCO AMIRANTE, Presidente

UGO DE SIERVO

PAOLO MADDALENA

ALFIO FINOCCHIARO

ALFONSO QUARANTA

FRANCO GALLO

GAETANO SILVESTRI

SABINO CASSESE

MARIA RITA SAULLE

GIUSEPPE TESAURO

PAOLO MARIA NAPOLITANO

GIUSEPPE FRIGO

ALESSANDRO CRISCUOLO

PAOLO GROSSI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* del Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo Unico delle Leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), introdotto dall'art. 2 della Legge 23 dicembre 1966, n. 1147 (Modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Liguria, nel procedimento vertente tra L.B. ed altri e l'Ufficio elettorale centrale ed altri, con Ordinanza del 28 maggio 2009 iscritta al n. 222 del Registro Ordinanze 2009 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti l'atto di costituzione di L.B. ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato Piergiorgio Alberti per L.B. ed altri e l'avvocato dello Stato Claudio Linda per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Liguria, Sezione seconda, con Ordinanza del 28 maggio 2009, notificata il 12 giugno 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 48, 49, 51, 97 e 113 della Costituzione, dell'art. 83-*undecies* del Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo Unico delle Leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), introdotto dall'art. 2 della Legge 23 dicembre 1966, n. 1147 (Modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo), nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

1.1. – Il Tribunale rimettente riferisce che i ricorrenti nel giudizio principale hanno impugnato – in qualità di elettori, delegati alla presentazione di lista e candidati per la carica di Consigliere provinciale di Savona per la lista n. 12 denominata «Il Popolo della Libertà – Berlusconi per Vaccarezza» – i provvedimenti con cui è stata ruscata la lista stessa dalla competizione elettorale. In particolare, i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento degli atti impugnati con concessione di adeguate misure cautelari provvisorie, atte a salvaguardare i loro diritti elettorali nelle more della decisione nel merito. Nel giudizio a quo, riporta il giudice rimettente, si è costituita l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Genova, la quale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso.

1.2. – Il Tribunale rimettente rileva che, successivamente alla decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 24 novembre 2005, n. 10, la giurisprudenza ha costantemente escluso la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale, anteriormente alla proclamazione degli eletti, talché questa interpretazione dell'art. 83-*undecies* del D.P.R. n. 570 del 1960 costituirebbe ormai una «regola di diritto vivente».

2. – La rilevanza della questione, sostiene il giudice *a quo*, sarebbe evidente, dato che il ricorso ha per oggetto gli atti di ruscazione di una lista da una competizione elettorale che non si è ancora svolta. Il Tribunale rimettente osserva che l'applicazione della norma della cui legittimità costituzionale si dubita costringerebbe il giudice «a dichiarare l'inammissibilità del gravame e della accessiva istanza cautelare,

precludendo definitivamente ai ricorrenti la partecipazione alla attuale competizione elettorale con conseguente compressione dei diritti elettorali costituzionalmente garantiti».

Il Tribunale rimettente, inoltre, rileva che il ricorso, al primo esame consentito nella sede cautelare, evidenzia la sussistenza del requisito del *fumus boni iuris*, il che induce ad una prognosi favorevole sull'esito del gravame, corroborando ulteriormente la rilevanza della questione. L'applicazione della norma censurata, infatti, osserva il giudice a quo, condurrebbe a negare la tutela cautelare, dichiarando l'inammissibilità del ricorso in relazione ad una pretesa, *prima facie*, fondata. Per queste ragioni, il Tribunale rimettente, con l'ordinanza in epigrafe, da un lato, ha sospeso il giudizio e disposto l'immediata trasmissione degli atti a questa Corte, e, dall'altro, ha accolto la domanda incidentale di sospensione del provvedimento di esclusione della lista «*ad tempus*, fino alla restituzione degli atti del giudizio da parte della Corte costituzionale».

3. – In punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ritiene che l'art. 83-*undecies* del D.P.R. n. 570 del 1960, limitando la proponibilità del giudizio contro l'atto di esclusione o di ammissione di una lista o di un candidato alle elezioni, violi gli artt. 3, 24, 48, 49, 51, 97 e 113 Cost.

3.1. – Ad avviso del Tribunale rimettente, gli artt. 24 e 113 Cost. sarebbero violati, in primo luogo, in quanto la norma, unico caso nell'ordinamento di preclusione processuale all'esercizio dell'azione in presenza di fatto o evento lesivo, costituirebbe una «limitazione del diritto di difesa a particolari mezzi di impugnazione (e cioè soltanto alla tutela di merito, con esclusione della tutela cautelare) ed a particolari categorie di atti (e cioè soltanto quelli conclusivi del procedimento), con esclusione di quelli endoprocedimentali immediatamente lesivi, posti in essere prima della proclamazione degli eletti nell'ambito del procedimento elettorale». In secondo luogo, la norma non consentirebbe la tutela cautelare nel giudizio elettorale, impedendo l'esperimento di uno strumento di tutela, componente essenziale del diritto di difesa, senza che sussistano motivate ed effettive ragioni di tutela di interessi pubblici prevalenti su quest'ultimo diritto, costituzionalmente garantito.

3.2. – Gli artt. 48, 49 e 51 Cost. sarebbero violati, ad avviso del giudice a quo, con riguardo al diritto di elettorato passivo e attivo e al «diritto, connesso, di partecipare alla formazione della volontà politica dei corpi amministrativi locali». In questo caso, la norma, innanzitutto, limiterebbe il risarcimento in forma specifica (costituito dalla partecipazione al procedimento elettorale) di colui o coloro i quali sono stati lesi dal provvedimento illegittimo dell'autorità al solo rinnovo delle operazioni elettorali, non consentendo la immediata riammissione dell'escluso o la immediata esclusione dell'ammesso dal procedimento elettorale. Inoltre, la reiterazione delle elezioni, da un lato, sarebbe «sicuramente un impegno ed un onere rilevante che già di per sé incide, limitandolo senza ragione, sul diritto di elettorato passivo» e, dall'altro, determinerebbe una violazione del diritto di elettorato attivo a causa dell'impatto negativo in termini di sfiducia da parte degli elettori nei confronti del sistema elettorale, concorrendo a scoraggiare l'affluenza alle urne e la partecipazione al voto. Infine, sotto il profilo dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., del principio di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive e nell'esercizio del diritto di elettorato passivo, la norma viene censurata in quanto «nelle more del giudizio, chi ha ottenuto la vittoria nelle elezioni invalide continua a conservare l'amministrazione locale per un determinato periodo di tempo (il tempo necessario a concludere il processo), il che non è ovviamente senza effetto sul consolidamento di posizioni di vantaggio politico

ottenute a danno di chi da quelle elezioni è stato illegittimamente escluso o, di chi, in esse, si è dovuto confrontare – subendoli – con candidati o formazioni che non avrebbero dovuto esservi ammessi».

3.3. – Il giudice rimettente lamenta, inoltre, la lesione degli artt. 3 e 97 Cost. L'art. 3 Cost. viene invocato per irrazionalità della norma, disparità di trattamento processuale e disparità di trattamento sostanziale tra i candidati alle elezioni locali. Ciò in quanto, in casi che, rispetto alla materia elettorale, sarebbero di altrettanta gravità ed importanza per l'interesse pubblico ad esse connesso, verso «gli atti endoprocedimentali immediatamente lesivi è oggi possibile una intensa e celere tutela sia cautelare che di merito, ed addirittura la tutela *ante causam* con la possibilità del ricorso al decreto monocratico» di cui all'art. 21 della Legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei Tribunali amministrativi regionali). La norma, quindi, verrebbe a sacrificare i diritti effettivi di difesa non per assicurare la corretta consultazione elettorale e la correlativa volontà del corpo elettorale, ma solo per garantire la cadenza dei tempi procedurali e quindi, in definitiva, per tutelare il lavoro e l'attività degli organi preposti al governo del procedimento elettorale medesimo.

Con riguardo all'art. 97 Cost, in primo luogo, la norma determinerebbe un «*deficit* di tutela cautelare» che «impedisce alle parti di ottenere l'azione correttiva del giudice quando ancora è possibile intervenire per ripristinare la legittimità dell'azione amministrativa, a maggiore garanzia della stabilità del risultato elettorale e degli organi eletti in carica». In secondo luogo, «il differire l'impugnazione degli atti endoprocedimentali all'esito della competizione elettorale finisce con il fare gravare con assoluta sicurezza il rischio della invalidità dell'intero procedimento e della invalidità dell'insediamento dei nuovi organi rappresentativi, con necessità di ricorrere a gestioni commissariali che interrompono il naturale andamento del governo dell'ente locale».

4. – Con atto depositato il 6 ottobre 2009, si sono costituiti in giudizio i ricorrenti nel giudizio principale, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata. La memoria di costituzione riporta, innanzitutto, che, a seguito della ordinanza del giudice rimettente, la lista elettorale n. 12 denominata «Il Popolo della Libertà – Berlusconi per Vaccarezza» è stata riammessa alle elezioni provinciali di Savona del 6 e 7 giugno 2009. All'esito di esse, e del successivo ballottaggio, il Presidente dell'Ufficio elettorale centrale ha proclamato eletto alla carica di Presidente della Provincia di Savona il sig. Angelo Vaccarezza ed eletti alla carica di Consiglieri provinciali dieci candidati della lista n. 12, tra i quali uno dei tre ricorrenti. L'avvenuto svolgimento della competizione elettorale, ad avviso dei ricorrenti, «non riverbera sulla fondatezza della questione», in quanto il giudice a quo deve ancora pronunciarsi sul merito del ricorso.

I ricorrenti, inoltre, rilevano che la norma censurata non affermerebbe in maniera inequivoca l'inammissibilità o l'improcedibilità – né vieterebbe espressamente la proposizione – del ricorso nei confronti degli atti del procedimento elettorale immediatamente lesivi. I ricorrenti aggiungono che la formula «operazioni per elezioni dei consiglieri comunali» dovrebbe essere riferita alle operazioni elettorali in senso stretto, quali, ad esempio, lo scrutinio delle schede, il conteggio dei voti, il riparto dei seggi, e non dunque ai provvedimenti di ammissione o di esclusione delle liste elettorali. Infine, viene ribadito che la norma censurata, così come interpretata dalla giurisprudenza amministrativa e in particolare dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella Decisione n. 10 del 2005, produrrebbe

l'effetto di comprimere il diritto – anch'esso costituzionalmente garantito – ad ottenere un'adeguata e tempestiva tutela cautelare.

5. – È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata.

La difesa dello Stato rileva, in primo luogo, che il giudice a quo, in sede cautelare, ha ammesso la lista in questione, disapplicando la norma censurata. La partecipazione alla competizione elettorale avrebbe così determinato il conseguimento dello scopo che i ricorrenti avevano perseguito, impugnando il provvedimento di esclusione, e avrebbe ormai esaurito i suoi effetti in modo irreversibile. Inoltre, essendosi svolte le elezioni e non essendo stata impugnata la pronuncia cautelare, né risultando proposte altre impugnative avverso la proclamazione degli eletti volte a contestare l'irregolarità della competizione a causa della partecipazione della lista ammessa in sede cautelare, la eventuale dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi nel merito non potrebbe determinare né l'operatività del provvedimento di esclusione, né la ripetizione della consultazione elettorale senza la partecipazione della lista. Di conseguenza, ad avviso della Avvocatura generale dello Stato, la questione sarebbe priva del requisito della rilevanza, come del resto si sarebbe verificato in ipotesi analoga decisa da questa Corte con l'Ordinanza n. 90 del 2009.

Nel merito, la difesa dello Stato sostiene la non fondatezza della questione. Il principio secondo cui l'impugnazione di operazioni elettorali è ammissibile solo dopo la proclamazione degli eletti, operante anche in materia di elezioni del Parlamento nazionale, dei membri del Parlamento europeo e dei Consigli regionali, troverebbe fondamento nelle esigenze di speditezza del procedimento elettorale sancite dall'art. 61 Cost. L'impugnazione dell'atto finale, inoltre, tutelerebbe pienamente le posizioni dei soggetti che dovessero ritenersi lesi da atti intermedi del procedimento. Ne discende, pertanto, la legittimità costituzionale della disposizione, come interpretata dalla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la Sentenza n. 10 del 2005, posto che «la scelta effettuata dal legislatore di concentrare tutte le impugnative in una fase successiva allo svolgimento delle elezioni risponde anche all'esigenza di evitare la proposizione di eventuali impugnative meramente strumentali e propagandistiche, senza per questo incidere negativamente sui menzionati diritti costituzionali».

6. – In data 18 maggio 2010, i ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno depositato una memoria illustrativa, con la quale sono ribadite sia la rilevanza che la fondatezza della questione.

6.1. – Quanto alla rilevanza, si assume che debba essere respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Avvocatura generale dello Stato, dal momento che il giudice *a quo* deve ancora pronunciarsi sul merito del ricorso. I ricorrenti, inoltre, riportano che il verbale di proclamazione degli eletti è stato impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Liguria da alcuni cittadini i quali hanno, tra l'altro, contestato la partecipazione alla tornata elettorale della lista n. 12 «Il Popolo della Libertà – Berlusconi per Vaccarezza». Con Sentenza 21 gennaio 2010, n. 165, il TAR Liguria, sezione seconda, ha dichiarato inammissibile l'impugnativa, non avendo i ricorrenti instaurato correttamente il contraddittorio. Tale pronuncia, si legge nella memoria, non risulta essere ancora passata in giudicato. Ne deriva, pertanto, che «la decisione dell'incidente di costituzionalità è – e rimane – rilevante ai fini della definizione del giudizio a quo».

6.2. – Con riguardo alla fondatezza, i ricorrenti contestano la posizione espressa dalla Avvocatura generale dello Stato, in base alla quale la regola dell'impugnazione delle «operazioni elettorali» dopo la proclamazione degli eletti opererebbe anche per le elezioni del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali. Queste disposizioni, infatti, si riferirebbero, ad avviso dei ricorrenti, all'impugnabilità delle «operazioni elettorali», che «costituiscono, concettualmente, qualcosa di diverso dai provvedimenti di esclusione delle liste dalla competizione elettorale, con la conseguenza che le relative discipline processuali non possono essere confuse o sovrapposte». Ad avviso dei ricorrenti, inoltre, il differimento dell'impugnativa ad un momento successivo alla proclamazione degli eletti non sarebbe un mero spostamento temporale di quella stessa azione giurisdizionale che avrebbe potuto essere esercitata nell'immediatezza dell'atto lesivo, ma implicherebbe l'instaurazione di una controversia finalizzata ad ottenere un «bene della vita» (il rifacimento delle elezioni) distinto rispetto a quello (riammissione della lista alla competizione elettorale) che si sarebbe chiesto se si fosse potuto contestare l'esclusione.

7. – In data 18 maggio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato una memoria illustrativa, con la quale si conferma la richiesta di una dichiarazione di inammissibilità o, in subordine, di manifesta infondatezza della questione. La difesa dello Stato ribadisce che la norma censurata non escluderebbe né limiterebbe l'area di esercizio del potere cautelare, ma fisserebbe «un criterio di accorpamento di tutte le impugnative riferibili allo stesso procedimento elettorale, ragionevolmente giustificato dall'intendimento del legislatore di consentire lo svolgimento della consultazione elettorale nel termine stabilito». In generale, l'Avvocatura generale dello Stato contesta il complessivo impianto argomentativo dell'ordinanza di rimessione. Infatti, il legislatore, dopo aver tracciato una procedura improntata ai criteri di accentuate garanzie di imparzialità e di obiettività, «avrebbe volutamente escluso la possibilità di intervento e di coinvolgimento del potere giudiziario amministrativo, prima dell'atto finale delle elezioni, in questioni connotate da caratteri eminentemente politici», perché «un intervento anticipato degli organi giurisdizionali amministrativi potrebbe provocare artificiose iniziative finalizzate alla strumentalizzazione di eventuali provvedimenti cautelari favorevoli o, comunque, necessitati rinvii delle elezioni, per consentire un minimo di par condicio nella campagna elettorale delle liste eventualmente riammesse negli ultimi giorni prima delle votazioni». La possibilità dell'intervento del giudice amministrativo nella fase prodromica del procedimento elettorale – conclude la difesa dello Stato – rischierebbe di creare dubbi ed incertezze nel corpo elettorale, che costituisce «il primo organo costituzionale, in quanto titolare della sovranità popolare», sicché «anche per questa ragione, la scelta del legislatore, criticata dal giudice a quo, risulta invece pienamente giustificata, razionale e corretta sul piano costituzionale».

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Liguria, sezione seconda, con Ordinanza del 28 maggio 2009, notificata il 12 giugno 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 48, 49, 51, 97 e 113 della Costituzione, dell'art. 83-*undecies* del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo Unico delle Leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), introdotto dall'art. 2 della Legge 23 dicembre 1966, n. 1147

(Modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo), nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

L'art. 83-*undecies* prevede, al comma primo, che «contro le operazioni per l'elezione dei Consiglieri comunali, successive alla emanazione del Decreto di convocazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore del Comune, o chiunque altro vi abbia diretto interesse, può proporre impugnativa davanti alla sezione per il contenzioso elettorale, con ricorso che deve essere depositato nella segreteria entro il termine di giorni trenta dalla proclamazione degli eletti».

Tale disposizione, secondo l'interpretazione assunta quale regola di «diritto vivente» dal giudice rimettente, escluderebbe l'autonoma impugnabilità di atti del procedimento elettorale immediatamente lesivi, come l'esclusione di liste o di candidati, la cui legittimità potrebbe così essere contestata solo in sede di impugnazione dell'atto conclusivo dell'intero procedimento, vale a dire la proclamazione degli eletti, così impedendo la tutela cautelare.

2. – Preliminarmente vanno disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1. – In primo luogo, non può essere accolta l'eccezione in base alla quale, «essendosi svolte le elezioni e non essendo stata impugnata la pronuncia cautelare, né risultando proposte altre impugnative avverso la proclamazione degli eletti volte a contestare l'irregolarità della competizione a causa della partecipazione della lista ammessa in sede cautelare, la eventuale dichiarazione di inammissibilità del ricorso nel merito non potrebbe determinare né l'operatività del provvedimento di esclusione, né la ripetizione della consultazione elettorale senza la partecipazione della lista». Il giudizio *a quo*, infatti, ha per oggetto gli atti di ricsuzione di una lista da una competizione elettorale che, al momento in cui l'ordinanza di rimessione è stata emessa, non si era ancora svolta. Pertanto, l'avvenuto svolgimento della competizione elettorale, con la partecipazione della lista presentata dai ricorrenti, non ha effetti sulla rilevanza della questione, in quanto il giudice *a quo* – che ha sospeso il giudizio in sede cautelare – deve ancora pronunciarsi sul merito del ricorso.

2.2. – In secondo luogo, non può ritenersi che il giudice *a quo*, ammettendo la lista dei ricorrenti, abbia esaurito il proprio potere cautelare, rendendo così inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione sollevata. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, «la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale» (Ordinanza n. 25 del 2006). Nel caso in questione, il Tribunale rimettente ha concesso la misura cautelare nel presupposto della non manifesta infondatezza della questione sollevata e «*ad tempus*», ossia «fino alla restituzione degli atti del giudizio da parte della Corte costituzionale». Il giudice *a quo*, pertanto, non ha esaurito la propria *potestas iudicandi*.

2.3. – La difesa dello Stato, inoltre, richiama l'Ordinanza n. 90 del 2009, con cui questa Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* del

D.P.R. n. 570 del 1960, ritenendo che il giudice a quo non avesse dimostrato la rilevanza della questione, in considerazione della circostanza che i ricorrenti nel giudizio principale avevano ottenuto «la tutela cautelare contro i provvedimenti di esclusione, con conseguente partecipazione della lista esclusa alla consultazione elettorale». In quella occasione, tuttavia, diversamente da quanto verificatosi nel presente giudizio, il Tribunale rimettente aveva sollevato la questione nella fase di merito e non in sede cautelare.

Con l'Ordinanza n. 90 del 2009, questa Corte ha rilevato anche che lo stesso giudice *a quo* aveva posto in dubbio l'esistenza di un diritto vivente che precludesse l'impugnabilità immediata degli atti endoprocedimentali in materia elettorale, ancorché lesivi di situazioni soggettive di privati. Ciò non si riscontra nell'ordinanza di rimessione relativa al presente giudizio, nella quale il Tribunale rimettente sostiene, in modo plausibile, che l'interpretazione fornita dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato è regola di diritto vivente, e per questo solleva la questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte.

Anche in sede legislativa, del resto, successivamente all'Ordinanza n. 90 del 2009, l'interpretazione della norma censurata fornita dalla Decisione n. 10 del 2005 della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato è stata intesa quale regola di «diritto vivente», tanto che ne è stata proposta una modifica parziale: lo schema di Codice del processo amministrativo trasmesso alla Camera dei deputati il 30 aprile 2010, sulla base della Delega legislativa di cui all'art. 44 della Legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), prevede, da un lato, l'abrogazione dell'art. 83-*undecies* del D.P.R. n. 570 del 1960 (All. 4, art. 2, comma 1, lett. b), e, dall'altro, la possibilità di impugnare immediatamente l'ammissione o la esclusione delle liste elettorali, senza attendere la proclamazione degli eletti (art. 129). Il citato art. 44 della Legge n. 69 del 2009, infatti, ha delegato il Governo a «razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi [...], mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni».

3. – Nel merito, la questione è fondata.

Secondo quanto affermato da questa Corte, il potere di sospensione dell'esecuzione dell'atto amministrativo è «elemento connaturale» di un sistema di tutela giurisdizionale incentrato sull'annullamento degli atti delle pubbliche amministrazioni (Sentenza n. 284 del 1974). Nel caso in questione, la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio.

3.1. – Una simile compressione della tutela giurisdizionale non può trovare giustificazione nelle peculiari esigenze di interesse pubblico che caratterizzano il procedimento in materia elettorale. A tal

riguardo, è necessario distinguere tra procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione di liste o di candidati, e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti. Gli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, debbono poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost. Lo stesso legislatore, del resto, con la disposizione dell'art. 44 della Legge n. 69 del 2009, ha delegato il Governo ad adottare norme che consentano l'autonoma impugnabilità degli atti cosiddetti endoprocedimentali immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive.

3.2. – Né può accogliersi la tesi, sostenuta dalla difesa dello Stato, in base alla quale la regola della non impugnabilità dei provvedimenti di esclusione delle liste elettorali sarebbe necessariamente imposta dalle esigenze di speditezza del procedimento elettorale sancite dall'art. 61 Cost. Tale disposizione costituzionale si riferisce alle elezioni delle Camere e non afferma espressamente un principio di speditezza, né tanto meno una prevalenza di detto principio sul diritto, garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., a una tutela giurisdizionale piena e tempestiva contro gli atti della pubblica amministrazione.

3.3. – Deve rilevarsi, inoltre, che gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con Legge 4 agosto 1955, n. 848, riconoscono, tra l'altro, un diritto ad un ricorso effettivo, che verrebbe vanificato laddove l'art. 83-*undecies* del D.P.R. n. 570 del 1960 fosse inteso nel senso di escludere l'impugnabilità immediata degli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, che siano immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive.

3.4. – Né può sostenersi, infine, la tesi della difesa dello Stato in base alla quale la possibilità dell'intervento del giudice amministrativo nella fase iniziale del procedimento elettorale rischierebbe di creare incertezze nel corpo elettorale, che costituisce «il primo organo costituzionale, in quanto titolare della sovranità popolare». A prescindere dalla circostanza che la sovranità popolare è esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, secondo comma, Cost.), il sindacato giurisdizionale sugli atti immediatamente lesivi relativi al procedimento preparatorio alle elezioni rappresenta una garanzia fondamentale per tutti i cittadini. In un ordinamento democratico, infatti, la regola di diritto deve essere applicata anche a tali procedimenti e, a questo fine, è essenziale assicurare una tutela giurisdizionale piena e tempestiva, nel rispetto degli artt. 24 e 113 Cost.

4. – Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* del Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, introdotto dall'art. 2 della Legge 23 dicembre 1966, n. 1147, nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura dedotti dal giudice rimettente.
per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo Unico delle Leggi per la composizione e la elezione degli organi delle

Amministrazioni comunali), introdotto dall'art. 2 della Legge 23 dicembre 1966, n. 1147 (Modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo), nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il Redattore: CASSESE

Il Cancelliere: DI PAOLA

3.15 *Sentenza N. 13 anno 2012*

N. 13

SENTENZA 12 – 24 GENNAIO ANNO 2012

Deposito in cancelleria: 24 gennaio 2012.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 04/1[^] s.s. del 25 gennaio 2012.

Pres. QUARANTA – Rel. CASSESE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

ALFONSO QUARANTA, Presidente

FRANCO GALLO

LUIGI MAZZELLA

GAETANI SILVESTRI

SABINO CASSESE

GIUSEPPE TESAURO

PAOLO MARIA NAPOLITANO

GIUSEPPE FRIGO

ALESSANDRO CRISCUOLO

PAOLO GROSSI

GIORGIO LATTANZI

ALDO CAROSI

MARTA CARTABIA

SERGIO MATTARELLA

MARIO ROSARIO MORELLI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della Legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione totale della Legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della

Repubblica) – giudizio iscritto al n. 156 del Registro *Referendum* – e per l’abrogazione della medesima legge limitatamente alle seguenti parti:

art. 1, comma 1, limitatamente alle parole: “1. L’articolo 1 del Testo Unico delle Leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, di seguito denominato «Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957», è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 2, limitatamente alle parole: “2. L’articolo 4 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 3, limitatamente alle parole: “3. All’articolo 7, settimo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «In caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati» sono sostituite dalle seguenti:”;

art. 1, comma 4, limitatamente alle parole: “4. All’articolo 14 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sono apportate le seguenti modificazioni:”;

art. 1, comma 5, limitatamente alle parole: “5. Dopo l’articolo 14 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, è inserito il seguente:”;

art. 1, comma 6, limitatamente alle parole: “6. L’articolo 18-*bis* del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All’articolo 19, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il secondo periodo è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 8, limitatamente alle parole: “8. L’articolo 31 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 9, limitatamente alle parole: “9. Al Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, dopo la tabella A, sono inserite le tabelle A-*bis* e A-*ter* di cui all’allegato 1 alla presente Legge.”;

art. 1, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All’articolo 58 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;

art. 1, comma 11, limitatamente alle parole: “11. L’articolo 77 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 12, limitatamente alle parole: “12. L’articolo 83 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 13, limitatamente alle parole: “13. L’articolo 84 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 14, limitatamente alle parole: “14. L’articolo 86 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 2;

art. 4, comma 1, limitatamente alle parole: “1. L’articolo 1 del Testo Unico delle Leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica, di cui al Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni, di seguito denominato «Decreto legislativo n. 533 del 1993», è sostituito dal seguente:”;

art. 4, comma 2, limitatamente alle parole: “2. L’articolo 8 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;

art. 4, comma 3, limitatamente alle parole: “3. L’articolo 9 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;

- art. 4, comma 4, limitatamente alle parole: “4. All’articolo 11 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 4, comma 5: “5. Le tabelle A e B allegate al Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono sostituite dalle tabelle A e B di cui all’allegato 2 alla presente Legge.”;
- art. 4, comma 6, limitatamente alle parole: “6. L’articolo 14 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;
- art. 4, comma 7, limitatamente alle parole: “7. L’articolo 16 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;
- art. 4, comma 8, limitatamente alle parole: “8. L’articolo 17 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;
- art. 4, comma 9, limitatamente alle parole: “9. Dopo l’articolo 17 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è inserito il seguente:”;
- art. 4, comma 10, limitatamente alle parole: “10. L’articolo 19 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;
- art. 5, comma 1, limitatamente alle parole: “1. Il Titolo VII del Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, è sostituito dal seguente:”;
- art. 6, comma 1, limitatamente alle parole: “1. All’articolo 15, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «di cui all’articolo precedente» sono sostituite dalle seguenti:”;
- art. 6, comma 2: “2. All’articolo 16, quarto comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle candidature e», ovunque ricorrono, sono soppresse.”;
- art. 6, comma 3: “3. All’articolo 17, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle candidature nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 4: “4. L’articolo 18 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è abrogato.”;
- art. 6, comma 5, limitatamente alle parole: “5. All’articolo 20 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 6: “6. All’articolo 21, secondo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle candidature nei collegi uninominali e» e: «a ciascuna candidatura nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All’articolo 22 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 8: “8. All’articolo 23, primo e secondo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 9, limitatamente alle parole: “9. All’articolo 24, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All’articolo 25 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 11: “11. All’articolo 26, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 le parole: «di ogni candidato nel collegio uninominale e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 12, limitatamente alle parole: “12. All’articolo 30, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;

art. 6, comma 13: “13. All’articolo 40, terzo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 14: “14. All’articolo 41, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 15, limitatamente alle parole: “15. All’articolo 42 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 16, limitatamente alle parole: “16. All’articolo 45 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, l’ottavo comma è abrogato.”;

art. 6, comma 17, limitatamente alle parole: “17. All’articolo 48, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «e dei candidati nei collegi uninominali» e: «del collegio uninominale o» sono soppresse; le parole: «del collegio» sono sostituite dalle seguenti.”;

art. 6, comma 18: “18. All’articolo 53, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «e dei candidati» sono soppresse.”;

art. 6, comma 19: “19. All’articolo 59 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il secondo periodo è soppresso.”;

art. 6, comma 20, limitatamente alle parole: “20. All’articolo 62 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «le schede» sono sostituite dalle seguenti.”;

art. 6, comma 21, limitatamente alle parole: “21. All’articolo 63, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «una scheda» sono sostituite dalle seguenti.”;

art. 6, comma 22, limitatamente alle parole: “22. All’articolo 64, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «le urne e le scatole» sono sostituite dalle seguenti.”;

art. 6, comma 23, limitatamente alle parole: “23. All’articolo 64-bis, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole «delle urne» sono sostituite dalle seguenti.”;

art. 6, comma 24, limitatamente alle parole: “24. All’articolo 67, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 25, limitatamente alle parole: “25. All’articolo 68 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 26, limitatamente alle parole: “26. All’articolo 71 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 27, limitatamente alle parole: “27. All’articolo 72 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 28, limitatamente alle parole: “28. All’articolo 73, terzo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «del Collegio» sono sostituite dalle seguenti.”, e alle parole “e le parole: «dei candidati nel collegio uninominale e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 29, limitatamente alle parole: “29. All’articolo 74 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 30, limitatamente alle parole: “30. All’articolo 75 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 31, limitatamente alle parole: “31. All’articolo 79 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 32, limitatamente alle parole: “32. All’articolo 81, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

- art. 6, comma 33, limitatamente alle parole: “33. All’articolo 104, sesto comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 34, limitatamente alle parole: “34. All’articolo 112, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 35, limitatamente alle parole: “35. Il Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536, recante «Determinazione dei collegi uninominali della Camera dei deputati» è abrogato.”;
- art. 8, comma 1, limitatamente alle parole: “1. All’articolo 2 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni.”;
- art. 8, comma 2: “2. Alla rubrica del Titolo II del Decreto legislativo n. 533 del 1993 le parole: «circostrizionali e» sono soppresse.”;
- art. 8, comma 3: “3. L’articolo 6 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è abrogato.”;
- art. 8, comma 4, limitatamente alle parole: “4. La rubrica del Titolo III del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituita dalla seguente.”;
- art. 8, comma 5, limitatamente alle parole: “5. All’articolo 10 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni.”;
- art. 8, comma 6, limitatamente alle parole: “6. All’articolo 12 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni.”;
- art. 8, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All’articolo 13 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni.”;
- art. 8, comma 8: “8. L’articolo 15 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è abrogato”;
- art. 8, comma 9: “9. L’articolo 16 del Decreto legislativo n. 533 del 1993, come sostituito dall’articolo 4, comma 7, della presente Legge, è incluso nel Titolo VI e il Titolo V è conseguentemente abrogato”;
- art. 8, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All’articolo 18 del Decreto legislativo n. 533 del 1993, al comma 1 è premesso il seguente.”;
- art. 8, comma 11: “11. Il Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante «Determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica» è abrogato.” (giudizio iscritto al n. 157 del Registro *Referendum*).

Vista l’ordinanza del 2 dicembre 2011 con la quale l’Ufficio centrale per il *Referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conformi a Legge le richieste;

udito nella camera di consiglio dell’11 gennaio 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Pietro Adami per l’Associazione Nazionale Giuristi Democratici, Nicolò Lipari, Federico Sorrentino, Alessandro Pace e Vincenzo Palumbo per il Comitato Referendario per i collegi uninominali – Co.Re.C.u.

Ritenuto in fatto

1. – Con Ordinanza del 2 dicembre 2011, l’Ufficio centrale per il *Referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ai sensi dell’art. 12 della Legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *Referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e successive modificazioni, ha dichiarato conformi alle disposizioni di Legge due richieste di *Referendum* popolare, entrambe promosse da ventinove cittadini italiani, su due distinti quesiti riguardanti la Legge 21 dicembre 2005, n. 270

(Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 12 luglio 2011, serie generale, n. 160.

1.1. – Il primo quesito (reg. amm. ref. n. 156) è il seguente: «Volete voi che sia abrogata la Legge 21 dicembre 2005, n. 270, Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, come modificata dal Decreto-legge 8 marzo 2006, n. 75, convertito in Legge 21 [recte: 20] marzo 2006, n. 121?».

Per tale richiesta sono state depositate dai presentatori 1.210.873 sottoscrizioni. Di queste, il Centro elettronico di documentazione della Corte di cassazione ha verificato 563.241, accertando la regolarità di 534.334. L'Ufficio centrale ha attribuito al quesito il n. 1 e il titolo «Elezioni Politiche – Abrogazione della Legge 21 dicembre 2005, n. 270, contenente modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica».

1.2. – Il secondo quesito (reg. amm. ref. n. 157) è il seguente: «Volete voi che sia abrogata la Legge 21 dicembre 2005, n. 270, Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, limitatamente alle seguenti parti:

art. 1, comma 1, limitatamente alle parole: “1. L'articolo 1 del Testo Unico delle Leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, di seguito denominato «Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957», è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 2, limitatamente alle parole: “2. L'articolo 4 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 3, limitatamente alle parole: “3. All'articolo 7, settimo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «In caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati» sono sostituite dalle seguenti:”;

art. 1, comma 4, limitatamente alle parole: “4. All'articolo 14 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sono apportate le seguenti modificazioni:”;

art. 1, comma 5, limitatamente alle parole: “5. Dopo l'articolo 14 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, è inserito il seguente:”;

art. 1, comma 6, limitatamente alle parole: “6. L'articolo 18-*bis* del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All'articolo 19, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il secondo periodo è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 8, limitatamente alle parole: “8. L'articolo 31 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 9, limitatamente alle parole: “9. Al Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, dopo la tabella A, sono inserite le tabelle A-*bis* e A-*ter* di cui all'allegato 1 alla presente Legge.”;

art. 1, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All'articolo 58 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;

art. 1, comma 11, limitatamente alle parole: “11. L'articolo 77 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 12, limitatamente alle parole: “12. L'articolo 83 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

- art. 1, comma 13, limitatamente alle parole: “13. L’articolo 84 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;
- art. 1, comma 14, limitatamente alle parole: “14. L’articolo 86 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;
- art. 2;
- art. 4, comma 1, limitatamente alle parole: “1. L’articolo 1 del Testo Unico delle Leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica, di cui al Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni, di seguito denominato «Decreto legislativo n. 533 del 1993», è sostituito dal seguente:”;
- art. 4, comma 2, limitatamente alle parole: “2. L’articolo 8 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;
- art. 4, comma 3, limitatamente alle parole: “3. L’articolo 9 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;
- art. 4, comma 4, limitatamente alle parole: “4. All’articolo 11 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 4, comma 5: “5. Le tabelle A e B allegate al Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono sostituite dalle tabelle A e B di cui all’allegato 2 alla presente Legge.”;
- art. 4, comma 6, limitatamente alle parole: “6. L’articolo 14 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;
- art. 4, comma 7, limitatamente alle parole: “7. L’articolo 16 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;
- art. 4, comma 8, limitatamente alle parole: “8. L’articolo 17 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;
- art. 4, comma 9, limitatamente alle parole: “9. Dopo l’articolo 17 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è inserito il seguente:”;
- art. 4, comma 10, limitatamente alle parole: “10. L’articolo 19 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;
- art. 5, comma 1, limitatamente alle parole: “1. Il Titolo VII del Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, è sostituito dal seguente:”;
- art. 6, comma 1, limitatamente alle parole: “1. All’articolo 15, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «di cui all’articolo precedente» sono sostituite dalle seguenti:”;
- art. 6, comma 2: “2. All’articolo 16, quarto comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle candidature e», ovunque ricorrono, sono soppresse.”;
- art. 6, comma 3: “3. All’articolo 17, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle candidature nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 4: “4. L’articolo 18 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è abrogato.”;
- art. 6, comma 5, limitatamente alle parole: “5. All’articolo 20 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 6: “6. All’articolo 21, secondo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle candidature nei collegi uninominali e» e: «a ciascuna candidatura nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

- art. 6, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All’articolo 22 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 8: “8. All’articolo 23, primo e secondo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 9, limitatamente alle parole: “9. All’articolo 24, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All’articolo 25 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 11: “11. All’articolo 26, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 le parole: «di ogni candidato nel collegio uninominale e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 12, limitatamente alle parole: “12. All’articolo 30, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 13: “13. All’articolo 40, terzo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 14: “14. All’articolo 41, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 15, limitatamente alle parole: “15. All’articolo 42 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 16, limitatamente alle parole: “16. All’articolo 45 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, l’ottavo comma è abrogato.”;
- art. 6, comma 17, limitatamente alle parole: “17. All’articolo 48, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «e dei candidati nei collegi uninominali» e: «del collegio uninominale o» sono soppresse; le parole: «del collegio» sono sostituite dalle seguenti:”;
- art. 6, comma 18: “18. All’articolo 53, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «e dei candidati» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 19: “19. All’articolo 59 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il secondo periodo è soppresso.”;
- art. 6, comma 20, limitatamente alle parole: “20. All’articolo 62 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «le schede» sono sostituite dalle seguenti:”;
- art. 6, comma 21, limitatamente alle parole: “21. All’articolo 63, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «una scheda» sono sostituite dalle seguenti:”;
- art. 6, comma 22, limitatamente alle parole: “22. All’articolo 64, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «le urne e le scatole» sono sostituite dalle seguenti:”;
- art. 6, comma 23, limitatamente alle parole: “23. All’articolo 64-bis, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole «delle urne» sono sostituite dalle seguenti:”;
- art. 6, comma 24, limitatamente alle parole: “24. All’articolo 67, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 25, limitatamente alle parole: “25. All’articolo 68 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 26, limitatamente alle parole: “26. All’articolo 71 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;

- art. 6, comma 27, limitatamente alle parole: “27. All’articolo 72 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 28, limitatamente alle parole: “28. All’articolo 73, terzo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «del Collegio» sono sostituite dalle seguenti:”, e alle parole “e le parole: «dei candidati nel collegio uninominale e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 29, limitatamente alle parole: “29. All’articolo 74 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 30, limitatamente alle parole: “30. All’articolo 75 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 31, limitatamente alle parole: “31. All’articolo 79 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 32, limitatamente alle parole: “32. All’articolo 81, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 33, limitatamente alle parole: “33. All’articolo 104, sesto comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 34, limitatamente alle parole: “34. All’articolo 112, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 35, limitatamente alle parole: “35. Il Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536, recante «Determinazione dei collegi uninominali della Camera dei deputati» è abrogato.”;
- art. 8, comma 1, limitatamente alle parole: “1. All’articolo 2 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 8, comma 2: “2. Alla rubrica del Titolo II del Decreto legislativo n. 533 del 1993 le parole: «circostrizionali e» sono soppresse.”;
- art. 8, comma 3: “3. L’articolo 6 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è abrogato.”;
- art. 8, comma 4, limitatamente alle parole: “4. La rubrica del Titolo III del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituita dalla seguente:”;
- art. 8, comma 5, limitatamente alle parole: “5. All’articolo 10 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 8, comma 6, limitatamente alle parole: “6. All’articolo 12 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 8, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All’articolo 13 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 8, comma 8: “8. L’articolo 15 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 è abrogato”;
- art. 8, comma 9: “9. L’articolo 16 del Decreto legislativo n. 533 del 1993, come sostituito dall’articolo 4, comma 7, della presente Legge, è incluso nel Titolo VI e il Titolo V è conseguentemente abrogato”;
- art. 8, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All’articolo 18 del Decreto legislativo n. 533 del 1993, al comma 1 è premesso il seguente:”;
- art. 8, comma 11: “11. Il Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante «Determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica» è abrogato”.

Per tale richiesta sono state depositate dai presentatori 1.184.447 sottoscrizioni. Di queste, il Centro elettronico di documentazione della Corte di cassazione ha verificato 563.241, accertando la regolarità di 531.081. L'Ufficio centrale ha attribuito al quesito il n. 2 e il titolo «Elezioni Politiche – Abrogazione delle norme specificamente indicate della Legge 21 dicembre 2005, n. 270, contenente modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica».

2. – Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'Ordinanza, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio dell'11 gennaio 2012, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori delle richieste di *Referendum* e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della Legge 25 maggio 1970, n. 352.

3. – I soggetti presentatori della richiesta di referendum, componenti del Comitato Referendario per i collegi uninominali – Co.Re.C.u., hanno depositato presso la cancelleria di questa Corte memorie di costituzione e illustrative in entrambi i giudizi, chiedendo che i quesiti siano dichiarati ammissibili. Nelle memorie sono evidenziate le «irrazionalità» e «la pluralità di motivi» di «illegittimità costituzionale» che caratterizzerebbero la Legge n. 270 del 2005, in quanto essa «esclude i voti della Valle d'Aosta ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza», «prevede sbarramenti variabili in ragione della partecipazione o meno ad una coalizione», «aggira il principio del suffragio universale e diretto attraverso il meccanismo delle liste bloccate» e «ammette la possibilità di candidarsi in più circoscrizioni».

3.1. – Con riguardo al quesito n. 1, i soggetti presentatori hanno depositato una memoria illustrativa in data 30 dicembre 2011. La difesa del Comitato sostiene l'ammissibilità di tale quesito in quanto il fine intrinseco della richiesta – il recupero della legislazione elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica anteriore alle modifiche introdotte dalla Legge n. 270 del 2005, della quale ultima si chiede l'abrogazione – sarebbe incorporato nella richiesta stessa in modo evidente e perché, in caso di approvazione della proposta, sopravviverebbe una normativa di risulta idonea a garantire la continuità degli organi elettorali.

Ad avviso della difesa dei presentatori, proprio la struttura della Legge n. 270 del 2005 consentirebbe di «dare una risposta affermativa al quesito indipendentemente dalla discussa problematica della reviviscenza», perché «con l'eliminazione delle modifiche, delle sostituzioni e delle stesse soppressioni di parole, che hanno determinato nei confronti della legislazione previgente al più fattispecie di abrogazioni implicite, si realizza l'espansione delle disposizioni sostituite o modificate, con il ritorno testuale alla formulazione anteriore alla Legge n. 270 del 2005 degli originari testi unici». Secondo la difesa dei presentatori la possibilità che norme abrogate da disposizioni meramente abrogatrici possano tornare a rivivere è effetto che può discendere non solo da abrogazione legislativa, ma anche referendaria.

Infine, la difesa del Comitato sostiene che – laddove questa Corte non ritenga applicabili, qualora il *Referendum* avesse esito favorevole all'abrogazione, le norme anteriori alla legge n. 270 del 2005 – debba sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma, della Legge n. 352 del 1970, nella parte in cui, allorché il *Referendum* abbia ad oggetto leggi costituzionalmente necessarie, rende inammissibile la richiesta referendaria, «poiché non prevede che il Capo dello Stato possa reiterare, sino all'intervento delle Camere, il differimento di 60 giorni dell'entrata in vigore del *Referendum* stesso».

3.2. – In data 22 dicembre 2011 è stata depositata una memoria con riferimento al quesito n. 2. Ad avviso del Comitato promotore, la tecnica utilizzata da tale quesito – che mira all’abrogazione dei soli «alinea» che introducono la sostituzione delle disposizioni della disciplina previgente, e non dei «sottotesti» – intende operare la rimozione di quelle norme abrogatrici che hanno impedito, dal 2005 in poi, la vigenza della legislazione elettorale introdotta nel 1993, con la conseguenza che l’abrogazione delle norme abrogatrici (identificabili negli alinea delle singole disposizioni della Legge n. 270 del 2005), privando di qualsivoglia funzione le norme materiali poste in essere dalla Legge del 2005, «ne determina [...] l’abrogazione tacita essendo venuta meno la norma strumentale che ne consentiva l’inserimento nel nostro ordinamento».

In data 4 gennaio 2012, i soggetti presentatori hanno depositato una memoria illustrativa, a sostegno dell’ammissibilità del quesito. La difesa del Comitato rileva che l’indicazione dei soli alinea come oggetto della richiesta referendaria favorirebbe l’incorporazione del fine intrinseco all’atto abrogativo nel quesito stesso, garantendone la chiarezza. Grazie alla sua particolare formulazione, il quesito avrebbe per oggetto esclusivamente norme abrogatrici e, più specificamente, derogatorie, sicché in caso di esito positivo della consultazione non si determinerebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate, ma una loro «riespansione». Tale effetto si produrrebbe non solo in ragione del carattere derogatorio delle disposizioni della Legge n. 270 del 2005, ma anche a causa della loro «irrazionalità»: poiché il principio di ragionevolezza è ineliminabile nello Stato di diritto, ne conseguirebbe che «l’abrogazione delle norme derogatorie di tale principio, aventi un determinato oggetto e un dato contenuto [...], implicherebbe l’automatica riespansione delle norme, aventi lo stesso oggetto ma un diverso (opposto) contenuto, da esse precedentemente derogate». Inoltre, i soggetti presentatori osservano che, anche laddove si trattasse di reviviscenza in senso stretto, nel caso in specie essa dovrebbe essere ammessa, in quanto rientrerebbe nelle ipotesi «nelle quali l’intento del legislatore o della richiesta referendaria sia quello [...] nel quale l’abrogazione della norma abrogante sia strumentale alla reviviscenza *ex nunc* delle norme abrogate». Infine, la difesa del Comitato rileva che l’abrogazione delle norme strumentali, che conseguirebbe dall’esito positivo della consultazione relativa al secondo quesito, determinerebbe l’abrogazione implicita delle norme materiali della Legge n. 270 del 2005, e che, di conseguenza, il quesito non difetterebbe di chiarezza, univocità e omogeneità.

4. – In data 30 dicembre 2011 ha depositato memorie per entrambi i quesiti l’Associazione Nazionale Giuristi Democratici, deducendo l’ammissibilità delle richieste referendarie e chiedendo alla Corte, in via pregiudiziale, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell’art. 37, terzo comma, della Legge 25 maggio 1970, n. 352.

5. – Nella Camera di consiglio dell’11 gennaio 2012 sono stati sentiti, per i soggetti presentatori, gli avvocati Federico Sorrentino e Nicolò Lipari con riguardo al primo quesito e gli avvocati Alessandro Pace e Vincenzo Palumbo con riguardo al secondo quesito. È stato altresì ammesso a illustrare gli scritti presentati l’avvocato Pietro Adami per l’Associazione Nazionale Giuristi Democratici.

Considerato in diritto

1. – Le due richieste di *Referendum* abrogativo, dichiarate conformi alle disposizioni di Legge dall’Ufficio centrale per il *Referendum* con Ordinanza del 2 dicembre 2011, riguardano la disciplina elettorale dettata

dalla Legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica). Poiché le due richieste concernono la stessa Legge, perseguono identico fine e presentano identità di oggetto, è opportuno riunire i relativi giudizi di ammissibilità e deciderli con un'unica Sentenza.

2. – In via preliminare e in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, debbono essere ritenuti ammissibili gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dall'art. 33 della Legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *Referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), interessati alla decisione sull'ammissibilità del *Referendum* (Sentenze nn. 28 e 24 del 2011, nn. 16 e 15 del 2008 e nn. 49, 48, 47, 46 e 45 del 2005).

3. – Entrambi i quesiti hanno ad oggetto la Legge n. 270 del 2005, che ha modificato il sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Tale Legge, in particolare, è intervenuta su quattro distinti atti legislativi. Per quanto riguarda la Camera dei deputati, essa ha modificato il Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle Leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e ha abrogato il Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536 (Determinazione dei collegi uninominali della Camera dei deputati). Per il Senato della Repubblica, la predetta Legge n. 270 del 2005 ha modificato il Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo Unico delle Leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) e ha abrogato il Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535 (Determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica). Le modifiche sono state effettuate mediante interventi di diversa natura: sostituzione di interi articoli, commi, singole frasi e/o parole; inserimento di nuovi articoli o commi e di nuove frasi e/o parole; abrogazione espressa di disposizioni e di interi atti legislativi (i citati Decreti legislativi nn. 535 e 536 del 1993); soppressione di singole frasi e/o parole. La Legge n. 270 del 2005 ha così introdotto una nuova formula elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, basata su un criterio proporzionale di riparto dei seggi tra liste bloccate, corretto da diverse soglie di sbarramento, con premio di maggioranza nazionale (per la Camera) e regionale (per il Senato) a favore della coalizione di liste o della lista più votata, indipendentemente dalla percentuale dei voti riportati. Tale formula ha sostituito quella prima in vigore, prevista nel 1993, fondata invece su un meccanismo di attribuzione dei seggi di tipo misto: per tre quarti, con criterio di tipo maggioritario, sulla base di collegi uninominali a turno unico; per il restante quarto, con criterio di tipo proporzionale.

La difesa del Comitato ha evidenziato quelli che ritiene siano i punti problematici e le «irrazionalità» che caratterizzerebbero la Legge n. 270 del 2005: l'attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o di seggi; l'esclusione dei voti degli elettori della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e degli elettori della «circoscrizione Estero» nel computo della maggioranza ai fini del conseguimento del premio; il meccanismo delle cosiddette liste bloccate; la difformità dei criteri di assegnazione dei premi di maggioranza tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica; la possibilità di presentarsi come candidato in più di una circoscrizione.

Come rilevato anche dalla difesa dei soggetti presentatori, non spetta a questa Corte – fuori di un giudizio di costituzionalità – esprimere valutazioni su tali aspetti (Sentenze nn. 16 e 15 del 2008 e nn. 48, 47, 46 e 45 del 2005). Già nel 2008, nel decidere sull'ammissibilità di due richieste referendarie riguardanti disposizioni modificate e/o introdotte dalla Legge n. 270 del 2005, è stato escluso – in

conformità a una costante giurisprudenza – che in sede di controllo di ammissibilità dei *Referendum* possano venire in rilievo profili di illegittimità costituzionale della Legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta (e ciò vale anche in caso di quesito riguardante una intera Legge elettorale). D'altronde, già in quell'occasione, nell'«impossibilità di dare [...] un giudizio anticipato di legittimità costituzionale», fu segnalata al Parlamento «l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici» della legislazione prevista nel 2005, con particolare riguardo all'attribuzione di un premio di maggioranza, sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica, senza che sia raggiunta una soglia minima di voti e/o di seggi (Sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

Eventuali questioni di legittimità costituzionale della Legge n. 270 del 2005, a prescindere dalla valutazione sulla loro non manifesta infondatezza, non sono pregiudiziali alla definizione dei presenti giudizi, che hanno ad oggetto il controllo dell'ammissibilità delle due richieste referendarie. In questa sede, la Corte, nel rigoroso esercizio della propria funzione, deve accertare la conformità della richiesta ai requisiti fissati in materia dall'art. 75 Cost. e dalla propria giurisprudenza, potendosi spingere solo «sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli Organi rappresentativi», e le è quindi preclusa «ogni ulteriore considerazione» (Sentenze nn. 16 e 15 del 2008; si veda anche la Sentenza n. 25 del 2004).

4. – Le due richieste referendarie hanno lo stesso fine: l'abrogazione della Legge n. 270 del 2005, allo scopo di restituire efficacia alla legislazione elettorale in precedenza vigente, introdotta nel 1993. Tale obiettivo – non espressamente indicato nei quesiti, in cui non vi è alcuna menzione della normativa che essi mirano a ripristinare – è perseguito con tecniche diverse: il primo quesito propone l'abrogazione totale della Legge n. 270 del 2005; il secondo quesito propone, invece, l'abrogazione delle più significative disposizioni della medesima Legge, così da configurare, sostanzialmente, un effetto abrogativo totale.

Le due richieste non soddisfano i requisiti costantemente individuati da questa Corte per i *Referendum* in materia elettorale e sono, pertanto, inammissibili.

In primo luogo, le Leggi elettorali, che possono essere oggetto di *Referendum* abrogativi, rientrano nella categoria delle Leggi ritenute dalla giurisprudenza della Corte come costituzionalmente necessarie, l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli Organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica (da ultimo, Sentenze nn. 16 e 15 del 2008). L'ammissibilità di un *Referendum* su norme contenute in una Legge elettorale è pertanto assoggettata «alla duplice condizione che i quesiti» che dovrebbero essere sottoposti agli elettori «siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria», e che «risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'Organo» (Sentenza n. 32 del 1993, nonché, da ultimo, Sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

In secondo luogo, i quesiti referendari in materia elettorale «non possono avere ad oggetto una Legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo», e debbono perciò essere «necessariamente parzial[i]» e mirati «ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema» (Sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

5. – Il quesito n. 1, dal titolo «Elezioni Politiche – Abrogazione della Legge 21 dicembre 2005, n. 270, contenente modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», è inammissibile perché riguarda una legge elettorale nella sua interezza e, ove il *Referendum* avesse un esito positivo, determinerebbe la mancanza di una disciplina «operante» costituzionalmente necessaria.

5.1. – La richiesta mira all'abrogazione totale della Legge n. 270 del 2005. Tale legge, come già evidenziato, ha introdotto, mediante una copiosa serie di modifiche normative, una nuova formula elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica. L'abrogazione totale della Legge n. 270 del 2005 riguarderebbe l'attuale metodo di scelta dei componenti dei detti organi costituzionali nel suo complesso.

Di conseguenza, il referendum, ove avesse un esito favorevole all'abrogazione, produrrebbe l'assenza di una legge costituzionalmente necessaria, che deve essere operante e auto-applicabile, in ogni momento, nella sua interezza (Sentenze nn. 16 e 15 del 2008). Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti neppure temporaneamente alla eventualità di paralisi di funzionamento, «anche soltanto teorica» (Sentenza n. 29 del 1987). Tale principio «postula necessariamente, per la sua effettiva attuazione, la costante operatività delle leggi elettorali relative a tali organi» (Sentenza n. 5 del 1995). Ne discende che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma, della Legge n. 352 del 1970, prospettata dalla difesa del Comitato, nella parte in cui prevede che il Presidente della Repubblica possa ritardare una sola volta l'entrata in vigore dell'abrogazione, non può superare l'esame preliminare di non manifesta infondatezza: l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale che consenta la reiterazione del differimento – oltre a rimettere alla mera volontà dei parlamentari in carica la determinazione del momento in cui si produrrebbe l'efficacia stessa del *Referendum*, ove questo avesse un esito positivo – potrebbe comportare, in caso di inerzia del legislatore e di ripetute reiterazioni, una grave incertezza che esporrebbe organi costituzionali a una paralisi di funzionamento anche solo teorica e temporanea, ipotesi esclusa dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, Sentenze nn. 16 e 15 del 2008). Viene perciò meno «uno dei presupposti perché la Corte possa accogliere la proposta istanza di autorimessione della relativa questione di costituzionalità» (Sentenza n. 304 del 2007).

Una condizione perché un *Referendum* elettorale sia ammissibile è «la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta, onde consentire in qualsiasi momento il rinnovo delle assemblee rappresentative» (Sentenze nn. 16 e 15 del 2008 e n. 13 del 1999). Il quesito n. 1, proponendo l'abrogazione totale della Legge n. 270 del 2005, non soddisfa questa condizione.

5.2. – Non può quindi affermarsi, come sostengono i soggetti presentatori, che, laddove l'esito del *Referendum* fosse favorevole all'abrogazione, sarebbe automaticamente restituita in vigore la precedente legislazione elettorale. L'abrogazione referendaria, in tal modo, produrrebbe la reviviscenza degli atti legislativi modificati e abrogati dalla Legge n. 270 del 2005, nella versione precedente all'approvazione di quest'ultima: il Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, nel testo previgente alla Legge n. 270 del 2005, e il Decreto legislativo n. 536 del 1993, per la Camera dei deputati; i Decreti legislativi n. 533 – nel testo anteriore alla Legge n. 270 del 2005 – e n. 535 del 1993, per il Senato della Repubblica.

La tesi della reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione «stratificata» dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è «di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico» (Sentenza n. 422 del 1995).

È vero che i *Referendum* elettorali sono «intrinsecamente e inevitabilmente “manipolativi”, nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, determinano, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente» (Sentenze nn. 16 e 15 del 2008). Nel caso in esame, però, ove l'esito del *Referendum* fosse favorevole all'abrogazione, non si avrebbe alcuna «ricomposizione» della normativa di risulta, perché la lacuna legislativa dovrebbe essere colmata mediante il ricorso a una disciplina né compresente né co-vigente con quella oggetto del referendum: l'abrogazione referendaria non avrebbe l'effetto – che il quesito n. 1 presuppone – di ripristinare automaticamente una legislazione non più in vigore, che ha già definitivamente esaurito i propri effetti.

5.3. – Anche recentemente questa Corte ha affermato che «l'abrogazione, a séguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento» (Sentenza n. 28 del 2011), precisando che all'abrogazione referendaria «non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate» dalla legge oggetto di referendum, «reviviscenza [...] costantemente esclusa in simili ipotesi» dalla giurisprudenza costituzionale (Sentenze n. 24 del 2011, n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997). Inoltre, l'ipotesi della reviviscenza di norme a séguito di abrogazione referendaria è stata negata da questa Corte con specifico riguardo alla materia elettorale: quando essa ha stabilito che una richiesta di referendum avente per oggetto una legislazione elettorale nel suo complesso non può essere ammessa, perché l'esito favorevole del *Referendum* produrrebbe l'assenza di una Legge costituzionalmente necessaria, ha implicitamente escluso che, per effetto dell'abrogazione referendaria, possa «rivivere» la legislazione elettorale precedentemente in vigore (da ultimo, Sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

Il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, dunque, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, e comunque diverse da quella dell'abrogazione referendaria in esame. Ne è un esempio l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, che viene individuata come caso a sé non solo nella giurisprudenza di questa Corte (peraltro, in alcune pronunce, in termini di «dubbia ammissibilità»: Sentenze n. 294 del 2011, n. 74 del 1996 e n. 310 del 1993; Ordinanza n. 306 del 2000) e in quella ordinaria e amministrativa, ma anche in altri ordinamenti (come quello austriaco e spagnolo). Tale annullamento, del resto, ha «effetti diversi» rispetto alla abrogazione – legislativa o referendaria – il cui «campo [...] è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale» (Sentenza n. 1 del 1956).

Né l'ipotesi di reviviscenza presupposta dalla richiesta referendaria in esame è riconducibile a quella del ripristino di norme a séguito di abrogazione disposta dal legislatore rappresentativo, il quale può assumere per relationem il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata. Ciò può verificarsi nel caso di norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo: ipotesi differente da quella in esame, in quanto la Legge n. 270 del 2005 non è di sola abrogazione della previgente legislazione elettorale, ma ha introdotto una nuova e diversa normativa in materia. Peraltro, sia la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, sia la scienza giuridica ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso. Per questo le «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica stabiliscono che «se si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento» (punto 15, lettera d, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001; analoga disposizione è prevista dalla «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92). E anche in altri ordinamenti (quali ad esempio quello britannico, francese, spagnolo, statunitense e tedesco) il ripristino di norme a séguito di abrogazione legislativa non è di regola ammesso, salvo che sia dettata una espressa previsione in tal senso: ciò in quanto l'abrogazione non si limita a sospendere gli effetti di una legge, ma toglie alla stessa efficacia *sine die*. Né, infine, nel caso in esame si verificherebbe, ove il referendum avesse un esito favorevole all'abrogazione, la cosiddetta riespansione, che si ha, ad esempio, nel rapporto tra due discipline delle quali una generale, l'altra speciale, per cui la disciplina generale produce i propri effetti sulle fattispecie in precedenza regolate dalla disciplina speciale abrogata. La Legge n. 270 del 2005 ha introdotto una nuova legislazione elettorale, alternativa a quella previgente e, rispetto a quest'ultima, né derogatoria né legata da un rapporto di specialità.

5.4. – La volontà di far «rivivere» norme precedentemente abrogate, d'altra parte, non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al *Referendum*, che ha carattere esclusivamente abrogativo, quale «atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa» (Sentenza n. 29 del 1987), e non può «direttamente costruire» una (nuova o vecchia) normativa (Sentenze nn. 34 e 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla Legge oggetto di abrogazione referendaria riviverebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale. In tal modo, però, il *Referendum*, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo» (Sentenze n. 28 del 2011, n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *Referendum* non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento» (Sentenza n. 36 del 1997).

Il quesito n. 1, per l'effetto che intende produrre, ha natura deliberativa: esso non mira alla mera demolizione di una disciplina, ma alla sostituzione di una legislazione elettorale con un'altra. La richiesta referendaria è diretta a introdurre – senza peraltro indicarlo in modo esplicito – un dato sistema elettorale, tra i tanti possibili, per di più complesso e frutto di ibridazione tra sistemi diversi. Il quesito non consente quindi agli elettori la scelta tra la sopravvivenza di una disciplina e la sua eliminazione e cela diverse intenzionalità, ciò che mette in discussione la chiarezza del quesito. Le norme elettorali di

organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, del resto, possono «essere abrogate nel loro insieme esclusivamente con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere. Il *Referendum* popolare abrogativo si palesa nella specie strumento insufficiente, in quanto idoneo a produrre un mero effetto abrogativo *sine ratione*» (Sentenza n. 29 del 1987).

5.5. – Né infine può essere condivisa la tesi per cui, in materia elettorale, la reviviscenza della legislazione precedente, a séguito di abrogazione referendaria, sarebbe imposta proprio dalla circostanza che la Legge elettorale sia costituzionalmente necessaria. Questo ragionamento tramuta un limite dell'ammissibilità della richiesta referendaria in un fondamento della sua stessa ammissibilità: in caso di abrogazione di una Legge elettorale abrogatrice di una legge precedente, non rivive la Legge prima in vigore in quanto è costituzionalmente necessaria; è invece costituzionalmente necessaria la Legge elettorale più recente che, quindi, non può essere espunta dall'ordinamento tramite *Referendum*. Né è possibile, al riguardo, postulare la vigenza di un principio di continuità delle Leggi elettorali, tale da garantire in ogni momento l'esistenza di un sistema elettorale funzionante mediante l'implicita ultrattività della Legge abrogata fino alla piena operatività di quella nuova. Dal principio della continuità funzionale degli organi costituzionali, posto alla base di istituti come la proroga e la supplenza, non può farsi conseguire «l'ultrattività della normativa elettorale degli organi costituzionali, in deroga ai principi che regolano la successione delle Leggi nel tempo; [...] “ciò non può non valere anche in ordine ai rapporti tra abrogazione referendaria e normativa sottoposta a *Referendum*”» (Sentenze n. 26 del 1997 e n. 5 del 1995).

5.6. – Escluso, dunque, che l'abrogazione proposta possa produrre effetti di ripristino o di riespansione della legislazione elettorale previgente, si può concludere che il quesito n. 1 è inammissibile, perché, ove avesse un esito positivo, determinerebbe l'eliminazione di una disciplina costituzionalmente necessaria, che deve essere operante e auto-applicabile, in ogni momento, nella sua interezza.

6. – Il quesito n. 2, dal titolo «Elezioni Politiche – Abrogazione delle norme specificamente indicate della Legge 21 dicembre 2005, n. 270, contenente modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», è inammissibile, oltre che per le medesime ragioni esposte con riferimento al quesito n. 1, per contraddittorietà e per assenza di chiarezza.

Anche questa richiesta concerne l'attuale formula elettorale, pur non riguardando tutta la Legge n. 270 del 2005, ma singole disposizioni di essa. Il quesito propone l'abrogazione dell'art. 2 della Legge n. 270 del 2005 e di 71 alinea – cioè le frasi iniziali di ognuno dei commi oggetto della richiesta, che dispongono l'abrogazione o la sostituzione delle norme elettorali prima in vigore – contenuti negli artt. 1, 4, 5, 6 e 8 della medesima Legge.

Negli alinea sono presenti quattro diverse formule: «è sostituita» o «sono sostituite»; «sono apportate le seguenti modificazioni»; «sono soppresse»; «è abrogata». Tutte queste espressioni hanno efficacia abrogatrice, ma in alcuni casi esse provvedono anche a sostituzioni e modificazioni.

Sono oggetto del quesito solo gli enunciati che ordinano la sostituzione, e non i «sottotesti», vale a dire le disposizioni che sono poste in luogo delle norme abrogate. La richiesta riguarda perciò solo le norme che prevedono o ordinano la sostituzione delle precedenti disposizioni, non quelle che a queste ultime si sostituiscono. Un *Referendum* comporta però, in caso di esito positivo, l'abrogazione di disposizioni, non di norme: esso produce la cessazione non dell'efficacia della norma pro futuro, ma della vigenza

della disposizione. In questo caso, l'eventuale abrogazione delle disposizioni che contengono gli «ordini di sostituzione» non implica anche l'abrogazione delle norme che sostituiscono o modificano quelle abrogate, mentre la volontà del legislatore si è espressa non solo con le prime (ossia gli alinea), ma anche – e principalmente – con le seconde (ossia i «sottotesti»); non a caso è su queste ultime che si è svolto il dibattito parlamentare. Il quesito n. 2, quindi, non è idoneo a realizzare l'effetto cui vorrebbe giungere perché, contraddittoriamente, non determinerebbe l'abrogazione proprio delle norme sostitutive della precedente legislazione elettorale.

I «sottotesti», non espunti dall'ordinamento, in molti casi avrebbero essi stessi – per il proprio contenuto oggettivo, incompatibile con le norme precedenti – efficacia abrogativa, mentre, nei rimanenti casi, sarebbero di difficile interpretazione, potendo così produrre effetti inconciliabili con l'intento referendario. Ne discende l'assenza di chiarezza del quesito non solo perché non è evidente quali norme gli elettori siano in concreto chiamati ad abrogare con il *Referendum*, ma anche perché l'effetto abrogativo prodotto dalla eliminazione degli alinea è di difficile interpretazione. Ciò non può ammettersi in una materia come quella delle fonti del diritto, regolata da *leges strictae*, in cui è assente, o comunque minimo, lo spazio per l'interposizione dell'interprete che trae dalla disposizione la norma. Inoltre, i dubbi interpretativi circa l'applicabilità delle norme contenute nei «sottotesti» esporrebbero gli organi costituzionali della Repubblica alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. E, quand'anche si ritenesse che sia gli alinea sia i «sottotesti» siano oggetto di abrogazione referendaria, il quesito presupporrebbe la reviviscenza della legislazione elettorale precedente alla Legge n. 270 del 2005 e sarebbe perciò inammissibile per le stesse ragioni precisate con riguardo al primo quesito.

In conclusione, la seconda richiesta di referendum popolare è inammissibile per contraddittorietà e per assenza di chiarezza, oltre che per le medesime ragioni di inammissibilità esposte con riferimento al quesito n. 1.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione, nei termini indicati in epigrafe, della Legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), richieste dichiarate legittime con Ordinanza del 2 dicembre 2011 dall'Ufficio centrale per il *Referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: CASSESE

Il Cancelliere: MELATTI