SENTENZA N. 164 ANNO 2008

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 15 (*recte*: 15, primo comma) della legge della Regione Sardegna 28 ottobre 2002, n. 21 (Disciplina del referendum sulle leggi statutarie), nella parte in cui rinvia all'articolo 14 della legge della Regione Sardegna 17 maggio 1957, n. 20 (Norme in materia di referendum popolare regionale), promosso con ordinanza del 30 ottobre 2007 dalla Corte d'appello di Cagliari nel procedimento di verifica dei risultati del *referendum* sulla legge statutaria della Regione Sardegna approvata dal Consiglio regionale il 7 marzo 2007, iscritta al n. 812 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2008.

*Visti* l'atto di costituzione della Regione Sardegna nonché l'atto di intervento di Capelli Roberto ed altri, nella loro qualità di promotori del *referendum* regionale confermativo della legge statutaria della Regione Sardegna;

*udito* nell'udienza pubblica del 15 aprile 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione Sardegna, Giovanni Contu, Benedetto Ballero e Andrea Pubusa per Capelli Roberto ed altri, nella loro qualità di promotori del *referendum* regionale confermativo della legge statutaria della Regione autonoma della Sardegna.

*Ritenuto in fatto*

1. – ……………………………………….

*Considerato in diritto*

1. – La Corte d'appello di Cagliari, nel corso del procedimento di verifica dei risultati del *referendum* del 21 ottobre 2007 sulla legge statutaria per la Regione Sardegna approvata il 7 marzo dello stesso anno, ha sollevato, in riferimento all'articolo 108 della Costituzione e all'articolo 15 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15 (*recte*: 15, primo comma) della legge della Regione Sardegna 28 ottobre 2002, n. 21 (Disciplina del referendum sulle leggi statutarie), nella parte in cui rinvia all'articolo 14 della legge della Regione Sardegna 17 maggio 1957, n. 20 (Norme in materia di referendum popolare regionale).

Anzitutto l'art. 15, rinviando all'articolo 14, primo comma, della legge regionale n. 20 del 1957, assegna alla Corte d'appello, in pubblica adunanza, presieduta dal Presidente e costituita da quattro consiglieri, il compito di procedere, con l'intervento del procuratore generale, «all'accertamento del numero dei votanti, alla somma dei voti favorevoli e dei voti contrari, e alla conseguente proclamazione dei risultati del *referendum*». Con questa previsione sarebbe violato l'art. 108 della Costituzione, poiché una legge regionale attribuirebbe ad un'autorità giurisdizionale «una funzione diversa da quelle previste dall'ordinamento giudiziario e da quelle altre stabilite con legge dello Stato».

……..

2. – **In via preliminare merita accoglimento l'eccezione, sollevata dalla difesa regionale, di inammissibilità delle suesposte questioni di legittimità costituzionale per difetto di legittimazione dell'autorità rimettente ai sensi dell'art. 23, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).**

2.1. – La giurisprudenza di questa Corte ha più volte interpretato i due requisiti – soggettivo (il giudice) e oggettivo (il giudizio) – richiesti dalla legge per poter sollevare una questione incidentale di legittimità costituzionale, anche mediante letture non restrittive di entrambi, al fine di ridurre le aree normative sottratte al controllo di costituzionalità.

Non mancano, almeno nella sua giurisprudenza più risalente, alcuni casi limitati nei quali questa Corte ha ritenuto sufficiente anche la presenza di uno solo di questi requisiti (cfr. soprattutto la sentenza n. 83 del 1966), nella consapevolezza che «il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi […], si traggano conseguenze così gravi» (sentenza n. 129 del 1957).

Peraltro, la giurisprudenza di questa Corte è andata progressivamente attestandosi su una interpretazione più rigorosa, soprattutto in riferimento alla necessaria compresenza sostanziale di entrambi i suddetti requisiti

La Corte è ormai ferma nel negare la legittimazione del rimettente: se l'intervento del giudice si esplichi nell'ambito di un procedimento amministrativo, suscettibile di un successivo controllo giurisdizionale (sentenza n. 132 del 1973); se il rimettente stesso risulti investito di «una semplice funzione di carattere formale attribuitagli per una finalità garantistica» (sentenza n. 96 del 1976); se difetta un momento propriamente decisorio (sentenze n. 116 del 1983; n. 17 del 1980; n. 74 del 1971; n. 13 del 1966 e n. 112 del 1964; nonché le ordinanze n. 382 e n. 86 del 1991; n. 59 del 1990); se vi è carenza di contraddittorio (tra le molte, le sentenze n. 387 del 1996; n. 335 e n. 29 del 1995; n. 226 del 1976 e n. 12 del 1971; e l'ordinanza n. 183 del 1999); se l'atto posto in essere dal rimettente è privo del carattere della definitività (cfr, per tutte, la sentenza n. 387 del 1996).

La sintesi di questa posizione giurisprudenziale è espressa nella recentissima ordinanza n. 6 del 2008, ove questa Corte ha statuito che «affinché possa ritenersi sussistente il presupposto processuale richiesto da dette norme, non è sufficiente il solo requisito soggettivo […]. Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'intervento di un magistrato, di per sé solo, non è idoneo ad alterare la struttura di un procedimento ed a connotarlo per ciò stesso quale “giudizio” […], restando escluso che ciò accada nel caso in cui tale intervento consista nello svolgimento di una funzione di carattere formale […]». Pertanto, «affinché la questione possa ritenersi sollevata nel corso di un “giudizio”, l'applicazione della legge da parte del giudice deve essere caratterizzata da entrambi gli attributi dell'obiettività e “della definitività, nel senso dell'idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato”, poiché è in questo caso che il mancato riconoscimento della legittimazione comporterebbe la sottrazione delle norme al controllo di costituzionalità».

2.2. – In questo filone giurisprudenziale assumono specifico rilievo le sentenze n. 387 del 1996 e n. 216 del 1972 e, attesa l'affinità degli ambiti nei quali sono state sollevate le rispettive eccezioni d'incostituzionalità: trattasi, invero, di sentenze che hanno negato la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale rispettivamente agli uffici elettorali circoscrizionali ed al collegio centrale di garanzia elettorale. Nella prima pronuncia questa Corte ha ritenuto che la funzione degli uffici elettorali si esplica nello svolgimento di «una serie di attività materiali e di conteggio» consistenti in «semplici operazioni amministrative, dalle quali esula un momento suscettibile di configurarsi come propriamente decisorio». Nella seconda sentenza si è escluso che possa essere considerata come attività giurisdizionale quella «tutta interna ad un procedimento di verificazione che si attiva di ufficio, si svolge attraverso un mero riscontro dei presupposti e delle condizioni richieste dalla legge in vista dell'eventuale emanazione di un provvedimento finale privo […] della definitività».

In conclusione, la più recente giurisprudenza di questa Corte in tema di legittimazione del giudice *a quo* esige che, al di là della evidente finalità garantistica implicita nell'attribuzione di una funzione ad un organo giurisdizionale, l'attività richiesta non si esaurisca in semplici operazioni amministrative, per di più da conseguire tramite procedure prive di forme di contradditorio ed attraverso determinazioni finali prive dei caratteri di decisorietà e di definitività.

2.3. – Nel presente giudizio, la legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 (Norme in materia di referendum popolare regionale) attribuisce espressamente alla Corte di appello di Cagliari (nella particolare composizione di cui all'art. 14, primo comma, della stessa legge n.20) il solo compito di proclamare l'esito del *referendum* sulla base dell'accertamento del numero dei votanti e dell'ammontare dei voti favorevoli e contrari. Ciò mentre sta al Presidente della Regione assumere le conseguenti determinazioni, secondo quanto prevedono alternativamente tra loro gli artt. 12 e 13 della legge 28 ottobre 2002, n. 21 (Disciplina del referendum sulle leggi statutarie), ma sempre tramite provvedimenti che potranno anche essere oggetto di giudizio sia da parte di giudici ordinari che di questa stessa Corte.

I precedenti giurisprudenziali che hanno riconosciuto, anche solo implicitamente, la legittimazione di autorità giudiziarie coinvolte in procedimenti referendari o elettorali, non sono idonei a dimostrare la natura “giurisdizionale” dell'attività posta in essere dalla Corte d'appello nella presente procedura (sentenza n. 334 del 2004 e ordinanza n. 207 del 2000). In quei giudizi, l'eccezione d'incostituzionalità era stata, in effetti, sollevata nella fase, anteriore alla consultazione popolare, nella quale si è in presenza di un vero e proprio “giudizio” sulla legittimità della richiesta referendaria. Un “giudizio” condotto al cospetto di parametri di legittimità, con garanzia di contraddittorio, e culminante in un provvedimento finale – nel caso dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, l'ordinanza – che ha i tratti tipici dell'atto giurisdizionale.

È il caso, tra l'altro, della sentenza n. 43 del 1982, nella quale la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 6 della legge della Regione Sardegna n. 20 del 1957 era stata sollevata, appunto, nell'ambito del giudizio di ammissibilità del *referendum*.

Nel caso di specie, invece, la Corte d'appello svolge una mera attività materiale di conteggio, essendo preposta ad una «semplice funzione di carattere formale» volta a realizzare «una finalità garantistica». In altri termini, alla Corte d'appello è assegnata una funzione strumentale di acquisizione ed elaborazione di dati necessari ai fini dell'adozione del provvedimento finale di competenza del Presidente della Giunta regionale, che si svolge secondo un procedimento che non presenta i caratteri del giudizio.

Ciò diversamente dal giudizio di parificazione del rendiconto che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, attesa la sussistenza di un contraddittorio e considerata, soprattutto, la natura definitiva e insindacabile della decisione pronunciata dalla Corte dei conti (sentenze n. 244 del 1995; n. 142 del 1968; n. 121 del 1966 e n. 165 del 1963).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* **inammissibili** le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 15, primo comma, della legge della Regione Sardegna 28 ottobre 2002, n. 21 (Disciplina del referendum sulle leggi statutarie), sollevate, in riferimento all'articolo 108 della Costituzione e all'articolo 15 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Corte d'appello di Cagliari con l'ordinanza in epigrafe.