

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **133/1963** (ECLI:IT:COST:1963:133)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **PAPALDO**

Udienza Pubblica del **12/06/1963**; Decisione del **04/07/1963**

Deposito del **13/07/1963**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **1957**

Atti decisi:

N. 133

SENTENZA 4 LUGLIO 1963

Deposito in cancelleria: 13 luglio 1963.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 194 del 20 luglio 1963.

Pres. AMBROSINI - Rel. PAPALDO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 48, secondo comma, della legge 13 luglio

1939, n. 1154, promosso con ordinanza emessa l'8 novembre 1962 dalla Corte suprema di cassazione - Sezioni unite civili - nel procedimento civile vertente tra Marzotto Gaetano ed i Ministeri della marina mercantile e della difesa-marina, iscritta al n. 207 del Registro ordinanze 1962 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17 del 19 gennaio 1963.

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Gaetano Marzotto e dei Ministeri della marina mercantile e della difesa-marina;

udita nell'udienza pubblica del 12 giugno 1963 la relazione del Giudice Antonino Papaldo;

uditi l'avv. Aldo Dedin, per il Marzotto, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Francesco Agrò, per i predetti Ministeri.

Ritenuto in fatto:

Nel 1941 veniva disposta, per impiego temporaneo, la requisizione del panfilo "Cyprus", di proprietà di Gaetano Marzotto. Successivamente la nave era iscritta nel naviglio ausiliario dello Stato. In sede di liquidazione della indennità di requisizione, il Marzotto impugnava la determinazione dell'indennizzo con ricorso diretto al Ministro competente, il quale, in parziale accoglimento del ricorso, fissava una nuova indennità.

Contro tale provvedimento, qualificato giurisdizionale e inappellabile dal secondo comma dell'art. 48 della legge 13 luglio 1939, n. 1154, il Marzotto proponeva ricorso per cassazione, richiamandosi all'art. 111 della Costituzione.

La Corte di cassazione a Sezioni unite rimetteva gli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale della citata norma in riferimento agli artt. 24, 108, e 111 della Costituzione.

L'ordinanza, iscritta al n. 207 del Registro ordinanze 1962, è stata notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri il 19 dicembre 1962, comunicata ai Presidenti delle due Camere in data 21 dello stesso mese e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 19 gennaio 1963, n. 17.

L'ordinanza osserva che, data l'esplicita e tassativa qualificazione impressa dalla legge alla suddetta decisione ministeriale, non sembra potersi dubitare che il Ministro, benché organo della pubblica Amministrazione, sia stato investito, nella soggetta materia, di un vero e proprio potere giurisdizionale e che sia stata quindi creata una giurisdizione speciale.

Senonché, ove si ritenga che l'avverbio "inappellabilmente" sia stato usato in senso generico, per sottolineare che la pronuncia del Ministro non è soggetta ad alcuna impugnazione, la norma si rivela anzitutto in contrasto con l'art. 111 della Costituzione, il quale, nel secondo comma, stabilisce che i provvedimenti decisori degli organi giurisdizionali, sia ordinari che speciali, sono in ogni caso impugnabili mediante ricorso in cassazione per violazione di legge. E questa incompatibilità, anche ammesso che valga ad integrare l'ipotesi dell'abrogazione tacita, dà pur sempre luogo ad una questione di legittimità costituzionale, la quale è rilevante ai fini dell'ammissibilità o meno del ricorso.

Di qui l'opportunità che la questione venga rimessa alla decisione della Corte costituzionale, la quale decisione investe anche un'altra questione, di più vasta portata, quella della costituzionalità o meno dell'istituto del Ministro-giudice: si tratta, invero, di stabilire se il potere di decisione, qualificato dall'art. 48 della legge del 1939 "giurisdizionale", risponda ai

requisiti che caratterizzano l'essenza delle giurisdizioni e se realizza le garanzie fondamentali cui la funzione giurisdizionale deve rispondere.

Nella specie, non sembra che l'istituto corrisponda ai criteri fissati dalla Costituzione.

Non risponde al requisito della indipendenza e della imparzialità del giudice, voluto dall'art. 108 della Costituzione, sia per le giurisdizioni ordinarie che per quelle speciali, anche in aderenza all'antico e radicale principio *nemo iudex in causa propria* ed in conformità al principio che il giudice sia posto *super partes*. Tali esigenze non sembrano rispettate nel caso in esame, nel quale il Ministro è chiamato a decidere su controversie relative alla legittimità di provvedimenti emessi dalla stessa Amministrazione alla quale egli presiede, e che, per giunta, è direttamente interessata alla soluzione della controversia. Di qui il dubbio che il Ministro, sebbene sia, per la sua elevata posizione di capo dell'Amministrazione, investito del poterdovere di assicurare sul piano amministrativo la legalità e la imparzialità degli organi dipendenti, possa considerarsi *super partes*.

In secondo luogo, né l'art. 48 della legge del 1939, né altre disposizioni disciplinano le modalità di esercizio del potere giurisdizionale attribuito al Ministro, né offrono alcuna garanzia per quanto concerne il principio del contraddittorio e la inviolabilità del diritto di difesa, il che significa che, in pratica, al ricorrente non è garantita, *de jure*, la possibilità di avere conoscenza delle controdeduzioni formulate dall'Amministrazione controinteressata, dei risultati dell'istruzione espletata, del parere obbligatorio del Consiglio superiore della marina mercantile, e che quindi egli non è in grado di far valere tempestivamente ed utilmente la propria difesa. E ciò sembra in contrasto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, che pone come garanzia. essenziale della giurisdizione, il principio della inviolabilità del diritto di difesa e quello del contraddittorio, che del primo costituisce un corollario imprescindibile.

A tali rilievi la suprema Corte aggiunge la considerazione che la norma in questione, nel dare il crisma della giurisdizionalità alla funzione del Ministro nella soggetta materia, lungi dal trovare riscontro nella essenza reale della funzione ad esso demandata, costituisce, insieme alla disposizione relativa alla "inappellabilità" delle sue decisioni, un espediente per estendere i poteri dell'esecutivo o limitare la tutela dei diritti soggettivi del singolo, sì da, derogare ai postulati dello Stato di diritto ribaditi nella vigente Costituzione italiana. Il che sarebbe in contrasto - magari sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo - con il principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, affermato nel primo comma dell'art. 24 della Costituzione.

Nel presente giudizio non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Si sono costituiti, invece, in quanto parti in causa, il Ministero della marina mercantile e quello della difesa- marina, rappresentati dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha concluso rimettendosi alla giustizia della Corte costituzionale.

La parte privata, costituitasi nel giudizio davanti alla Corte, nelle deduzioni originarie e nella successiva memoria fa proprie le considerazioni svolte dall'ordinanza di rinvio, osservando che anche la Corte costituzionale ha ribadito l'esigenza che il giudice, sia esso ordinario o speciale, abbia quella posizione *super partes*, che è attribuito connaturale all'esercizio della funzione giurisdizionale e che si concreta appunto nel requisito della indipendenza richiesto dall'art. 108 della Costituzione.

Che nella specie la posizione del Ministro assuma la tipica funzione del Ministro-giudice non può dubitarsi, in quanto è lo stesso art. 48 della legge del 1939 ad attribuirgli tale qualifica quando afferma che egli "decide in via giurisdizionale". La natura giurisdizionale della decisione amministrativa si evince, nel caso in esame, anche dal coordinamento delle disposizioni contenute nei vari commi dello stesso art. 48. Infatti, mentre nel primo comma del

citato articolo sono previste le controversie relative ad interessi legittimi e sono deferite ai normali organi della giurisdizione amministrativa, nel secondo e nel terzo comma sono contemplate le controversie relative a diritti soggettivi e sono attribuite alla competenza dell'autorità giudiziaria di Roma, con eccezione delle questioni riguardanti la fissazione della indennità di requisizione, che invece sono decise dal Ministro in via giurisdizionale.

Del resto la decisione del Ministro nella materia in esame ha tutti i caratteri propri della giurisdizione, in quanto essa deve essere ispirata esclusivamente alla stretta applicazione della legge e senza esercizio di alcun potere discrezionale, essendo stabiliti dalla legge stessa i criteri per la determinazione dell'indennità.

Ma la natura giurisdizionale della decisione ministeriale di cui si tratta, così com'è congegnata dalla legge del 1939, comporta la violazione della Costituzione, e precisamente:

1) dell'art. 24, in quanto, decidendo il Ministro "inappellabilmente", ciò costituisce una limitazione del diritto di azione giudiziaria e di difesa sancito appunto nell'art. 24 della Costituzione;

2) dell'art. 108, in quanto il Ministro, capo dell'Amministrazione interessata alla controversia, non ha quei caratteri di indipendenza che esige, in chi giudica, la posizione di *super partes*;

3) dell'art. 111, in quanto, essendo le decisioni del Ministro inappellabili, ossia non soggette a gravame, verrebbero sottratte al sindacato della Corte di cassazione, che invece l'art. 111 della Costituzione ha voluto espressamente assicurare.

Considerato in diritto:

È fuori dubbio che il legislatore abbia voluto, con la norma contenuta nel secondo comma dell'art. 48 della legge 13 luglio 1939, n. 1154, attribuire carattere giurisdizionale alla decisione del Ministro per le comunicazioni (oggi per la marina mercantile) sui ricorsi contro i provvedimenti che determinano le indennità di requisizione delle navi.

Quel carattere risulta, senza possibilità di equivoco, dalla legge non soltanto per la espressa qualificazione che la legge attribuisce alla decisione del Ministro, ma anche per la disciplina dettata dalla stessa legge nel sistema della tutela dei diritti e degli interessi in materia di requisizione del naviglio mercantile.

La decisione del Ministro definisce una controversia: "controversie" è il titolo dell'art. 48 e del Capo VII, nel quale la disposizione è compresa. La decisione è qualificata giurisdizionale ed è dichiarata inappellabile. Questi due termini, anche nel periodo in cui la legge fu emanata (1939), avevano un significato univoco, conforme a quello attuale; con essi si volle certamente stabilire che il Ministro fungesse da giudice e che la sua decisione fosse sottratta a qualsiasi revisione da parte di altro giudice. L'inappellabilità, infatti, si riferisce ai provvedimenti giurisdizionali, come la definitività ai provvedimenti amministrativi. Se il legislatore avesse voluto disporre la non impugnabilità della decisione del Ministro come atto amministrativo, avrebbe certamente usato la formula, allora piuttosto frequente, della non ammissibilità del ricorso in sede giudiziaria ed in sede amministrativa.

L'art. 48 distingue nettamente i provvedimenti amministrativi da quelli giurisdizionali e fra i giurisdizionali ne assegna alcuni (ordini di requisizione) alla competenza del giudice amministrativo di legittimità ed altri alla competenza del giudice ordinario (quelli relativi ai

diritti soggettivi patrimoniali, ad eccezione delle controversie sulle indennità, che sono attribuite alla decisione del Ministro). Anche queste controversie si riferiscono a diritti soggettivi perfetti, come risulta dagli artt. 30 e 47 della stessa legge del 1939, i quali stabiliscono criteri precisi e inderogabili per la determinazione delle indennità.

Posto che si tratta di norma che ha istituito una giurisdizione speciale, occorre esaminare se tale norma sia in armonia con la Costituzione.

L'ordinanza di rimessione denuncia un contrasto con gli articoli 24, 108 e 111 della Costituzione. E la denuncia è fondata.

Sussiste in primo luogo un contrasto con l'art. 108. Questa Corte ha già messo in rilievo che il giudice, per sua essenziale caratteristica, deve stare in una posizione di indipendenza rispetto alle parti. Anche se non si può contestare che il Ministro nella sua altissima situazione politica e amministrativa avrebbe, come persona, piena libertà di decidere secondo scienza e coscienza, è altrettanto vero che egli è al vertice di un dicastero i cui uffici hanno provveduto alla determinazione delle indennità anche per le requisizioni ordinate dall'Amministrazione militare (art. 4 della legge del 1939). Ora, anche se il Ministro, come giudice, riuscisse a tenere il più grande distacco psicologico nei riguardi del suo dicastero, egli non potrebbe sottrarsi alle risultanze degli atti che provengono da quegli stessi uffici che avevano predisposto il provvedimento impugnato.

Mentre l'Amministrazione può, tutelata dal segreto di ufficio, compiere tutte le indagini che ritiene di suo interesse e prospettare, senza contraddittorio, le proprie deduzioni al Consiglio superiore della marina mercantile, del quale dovrà far parte un rappresentante della Ragioneria generale dello Stato con il compito evidente di tutelare gli interessi finanziari dell'Amministrazione, il ricorrente non ha il diritto di seguire l'istruttoria, di conoscerne i risultati, di illustrare le proprie ragioni e di controbattere quelle dell'Amministrazione.

Questa palese negazione del diritto di difesa, mentre determina un contrasto con l'art. 24 della Costituzione, si riverbera sulla stessa attività del Ministro-giudice, menomandone la capacità a decidere con spirito di indipendenza.

Non occorrono parole per dimostrare il palese contrasto con l'art. 111 della Costituzione della norma contenuta nello stesso secondo comma dell'art. 48, ai sensi del quale il Ministro decide "inappellabilmente". Si è già accennato che la parola indica non l'esclusione di ulteriori rimedi amministrativi, ma quella di qualsiasi gravame giurisdizionale, non escluso il ricorso per cassazione.

Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 48, secondo comma, nella parte in cui è attribuito al Ministro il potere di emettere inappellabilmente una decisione di carattere giurisdizionale. Non occorre eliminare l'intero comma, non apparendo contrario alla Costituzione che il Ministro pronunci, anche in ordine a diritti soggettivi, una decisione amministrativa contro la quale è aperto l'adito alla sede giurisdizionale competente in base ai principi generali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 48, secondo comma, della legge 13 luglio 1939, n. 1154, contenente norme sulla requisizione del naviglio mercantile, nella parte in cui la decisione del Ministro è qualificata giurisdizionale ed inappellabile, in riferimento agli artt. 24, 108 e 111 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1963.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER
- GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI -
GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI -
GIUSEPPE VERZÌ.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.