

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **118/1968** (ECLI:IT:COST:1968:118)

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

Presidente: **SANDULLI** - Redattore: - Relatore: **BONIFACIO**

Udienza Pubblica del **09/10/1968**; Decisione del **21/11/1968**

Deposito del **28/11/1968**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **3017**

Atti decisi:

N. 118

SENTENZA 21 NOVEMBRE 1968

Deposito in cancelleria: 28 novembre 1968.

Pubblicazione in "Gazz. Uff.le" n. 305 del 30 novembre 1968.

Pres. SANDULLI - Rel. BONIFACIO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ALDO SANDULLI, Presidente - Prof. GIUSEPPE BRANCA - 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, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 90 e 91 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale), promosso con ordinanza emessa il 24 giugno 1967 dal pretore di Sassari nel procedimento civile vertenze tra il Comune di Sassari e la società Cooperativa edilizia sassarese ed altri, iscritta al n. 145 del Registro ordinanze 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 208 del 19 agosto 1967.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Sassari;

udita nell'udienza pubblica del 9 ottobre 1968 la relazione del Giudice Francesco Paolo Bonifacio;

udito l'avv. Lino Salis, per il Comune di Sassari.

Ritenuto in fatto:

1. - In seguito alla sentenza 19 maggio 1962, con la quale il Consiglio di Stato aveva annullato una licenza edilizia rilasciata dal Comune di Sassari, ed alla sentenza 4 maggio 1964 della Corte di cassazione, che aveva rigettato il ricorso presentato dai destinatari della licenza stessa, la S.r.l. Cooperativa edilizia sassarese ed i germani Coda, a favore dei quali era stata emanata la decisione, ricorrevano nuovamente al Consiglio di Stato chiedendo, in base all'art. 27, n. 4, del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054, che, non essendo stata data esecuzione al precedente giudicato, venisse ordinata la demolizione dell'edificio oggetto dell'annullata licenza.

Con decisione del 27 agosto 1966 la V sezione del Consiglio di Stato dichiarava il sindaco di Sassari obbligato ad eseguire, entro novanta giorni, la precedente decisione, disponeva che decorso inutilmente tale termine il prefetto incaricasse un commissario di provvedere in via sostitutiva e condannava il Comune di Sassari al pagamento delle spese di giudizio.

Avverso l'atto di precetto intimato in riferimento a quest'ultima statuizione della sentenza il Comune proponeva opposizione, a norma dell'art. 615 del Codice di procedura civile, eccependo preliminarmente l'illegittimità costituzionale degli artt. 90 e 91 del "regolamento di procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato" (R.D. 17 agosto 1907, n. 642).

2. - Con ordinanza del 24 giugno 1967 il pretore di Sassari ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione ed ha ordinato la trasmissione degli atti a questa Corte.

Quanto alla non manifesta infondatezza il pretore osserva che il Comune di Sassari è stato condannato alle spese in un procedimento nel quale, in forza della disciplina contenuta nelle norme impugnate, non gli è stato possibile difendersi né prima della pronuncia né dopo con eventuale gravame, con la conseguenza che risultano violati gli artt. 24 e 113 della Costituzione. Quanto alla rilevanza, il pretore esprime l'avviso che l'eventuale pronuncia della Corte costituzionale dichiarativa della illegittimità delle disposizioni impugnate costituirebbe un fatto posteriore al titolo esecutivo, sufficiente a far considerare quest'ultimo come privo di efficacia.

3. - L'ordinanza, regolarmente notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 208 del 19 agosto 1967.

Nel presente giudizio si è costituito solo il Comune di Sassari in persona del sindaco pro

tempore.

Nell'atto di costituzione del 17 agosto 1967 ed in una successiva memoria depositata il 19 settembre 1968, la difesa del Comune ha sostenuto che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice a quo è ammissibile e fondata.

Dopo aver osservato che le norme impugnate sono contenute in un atto avente forza di legge, giacché la qualifica di "regolamento" sarebbe qui da intendersi nel senso atecnico di disposizioni che "regolano" il procedimento, la difesa mette in evidenza che un tempo gli artt. 90 e 91 del R.D. n. 642 del 1907 furono interpretati in modo da garantire il contraddittorio, mentre solo successivamente si è venuta consolidando una prassi interpretativa in forza della quale, ammesso che solo il "ministro competente" debba aver notizia del ricorso, l'ente obbligato all'esecuzione del giudicato non ha alcuna possibilità di prospettare le proprie difese: di esercitare, cioè, un diritto che a tutti la Costituzione garantisce.

Passando ad esaminare in particolare il potere di condanna alle spese, la difesa del Comune osserva che, se esercitato a carico di chi sia rimasto necessariamente estraneo al giudizio, esso comporta una patente violazione del diritto di difesa. Tale potere non sembra attribuito esplicitamente al Consiglio di Stato né dall'art. 27 del testo unico né dalle disposizioni del regolamento di procedura: ad ogni modo, trovi esso la sua fonte in queste ultime ovvero nell'applicazione che di esse ha fatto il Consiglio di Stato (con il che viene loro riconosciuta la natura legislativa), è certo che la soggezione ad una condanna senza la possibilità di un previo contraddittorio è inconciliabile con le disposizioni costituzionali delle quali l'ordinanza ha denunciato la violazione.

Quanto alla rilevanza della questione, la difesa deduce che la declaratoria di incostituzionalità delle norme che disciplinano il giudizio di ottemperanza varrebbe a "frustrare" il procedimento instaurato contro il Comune di Sassari" per il recupero delle spese.

4. - Nell'udienza pubblica la difesa del Comune ha illustrato le sue tesi ed ha concluso chiedendo che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni denunciate dall'ordinanza di rimessione.

Considerato in diritto:

L'ordinanza di rimessione denuncia le gravi violazioni del diritto di difesa, a tutti garantite dalla Costituzione, che discendono dagli artt. 90 e 91 del Regolamento per la procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, interpretati nel senso che nel giudizio di esecuzione previsto dall'art. 27, n. 4, del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054, non è ammesso il contraddittorio di tutti i soggetti nella cui sfera giuridica la relativa decisione è destinata a spiegare effetti.

La questione di legittimità costituzionale così proposta dal pretore di Sassari non può però essere esaminata e decisa da questa Corte, perché le disposizioni impugnate sono contenute in un decreto - R.D. 17 agosto 1907, n. 642 - che è privo di forza di legge.

A tal proposito deve essere tenuto presente che l'art. 16, primo comma, della legge 7 marzo 1907, n. 62, sulla base del quale quel decreto venne emanato, conferì all'autorità governativa il potere di stabilire le modificazioni da apportarsi, fra l'altro, al "regolamento" per la procedura davanti alle sezioni giurisdizionali del Consiglio. Fu, dunque, la stessa legge - a differenza dell'art. 22 della precedente legge 31 marzo 1889, n. 5922, che genericamente parlava di "norme del procedimento", ma che, nondimeno, era stato esso stesso inteso come

fonte di un potere meramente regolamentare (cfr. R.D. 17 ottobre 1889, n. 6516) - a qualificare, sia pure indirettamente, la natura dell'atto che il Governo avrebbe dovuto emanare: ed a tale qualifica si attenne l'intitolazione del regio decreto ora impugnato.

In presenza di una qualificazione data dalla legge nel senso che il Governo era legittimato ad emanare un regolamento, è necessario che concorrano elementi obiettivi, certi ed inequivoci per dimostrare che, al contrario, si trattava di una vera e propria delega legislativa: il che è da affermarsi specialmente in riferimento ad un ordinamento nel quale, a differenza di quello attuale, la diversa forza degli atti normativi non dava luogo ad una semplice ripartizione fra organi diversi della competenza a sindacarne i vizi sostanziali, ma era rilevante al fine della configurabilità stessa di un controllo giurisdizionale, notoriamente escluso per gli atti legislativi. Nel caso in esame, invece, nulla contraddice alla corrispondenza fra la qualifica risultante dal testo della legge e la natura del decreto emesso in forza di questa. In particolare non appare fondato l'argomento che nella discussione orale la difesa del Comune di Sassari ha ritenuto che si debba trarre dal secondo comma del citato art. 16, che abilitò il Governo a fissare con regio decreto il giorno di entrata in vigore, oltre che dei regolamenti, anche della stessa legge. Si può qui prescindere dall'esaminare se siffatto potere, avendo incidenza diretta sugli effetti della legge, sia conciliabile coi limiti della potestà regolamentare: quel che ha rilievo è il fatto che la disposizione di cui si discorre è del tutto autonoma rispetto a quella, contenuta nel primo comma del medesimo articolo, in base alla quale il regolamento qui in esame venne emanato, ed è certo da escludere che la circostanza che la legge (artt. 15 e 16) conferì al Governo una serie di poteri normativi debba indurre a ritenere che necessariamente tutti fossero della stessa natura.

Alla mancanza di ogni argomento idoneo ad escludere la natura regolamentare dell'atto impugnato fa riscontro la conferma che questa riceve dalla considerazione che il regio decreto, per esplicito disposto della legge, doveva essere emanato, ed in effetti venne emanato, previa audizione del parere del Consiglio di Stato, vale a dire secondo un procedimento che già nell'ordinamento del tempo (art. 12, n. 1, R.D. 2 giugno 1889, n. 6166) era tipico dei regolamenti.

Va da ultimo osservato che, ai fini che qui interessano, è irrilevante accertare se il decreto di cui si discorre contenga un regolamento delegato ovvero un regolamento di esecuzione, nell'una e nell'altra ipotesi è il giudice comune che deve annullare o disapplicare, secondo la varietà dei poteri conferiti dall'ordinamento, quelle disposizioni che contrastino con la Costituzione, e non sussiste la competenza della Corte; limitata agli atti aventi forza di legge (art. 134 Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 90 e 91 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642, contenente il "regolamento di procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato", sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione, dall'ordinanza del pretore di Sassari indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 1968.

ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI -

GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO
PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO
CAPALOZZA VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE.

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.