

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **53/1962** (ECLI:IT:COST:1962:53)

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

Presidente: **CAPPI** - Redattore: - Relatore: **JAEGER**

Udienza Pubblica del **21/03/1962**; Decisione del **05/06/1962**

Deposito del **14/06/1962**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **1546 1547 1548**

Atti decisi:

N. 53

SENTENZA 5 GIUGNO 1962

Deposito in cancelleria: 14 giugno 1962.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 158 del 23 giugno 1962 e in "Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana" n. 27 del 23 giugno 1962.

Pres. CAPPI - Rel. JAEGER

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. GIUSEPPE CAPPI, Presidente - Prof. GASPARE AMBROSINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - 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, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale siciliana 26 giugno 1952, n. 16, e della legge dello Stato 11 luglio 1952, n. 765, promosso con ordinanza emessa il 7 aprile 1961 dal Tribunale di Siracusa nel procedimento civile vertente tra Gaudioso Andrea e Mazzotta Salvatore, iscritta al n. 78 del Registro ordinanze 1961 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 161 del 1 luglio 1961 e nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n. 32 del 5 luglio 1961.

Viste le dichiarazioni di intervento del Presidente della Regione siciliana e del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 21 marzo 1962 la relazione del Giudice Nicola Jaeger:

uditi gli avvocati Carlo Selvaggi e Arturo Carlo Jemolo, per Gaudioso Andrea, l'avv. Libero Cagnone, per Mazzotta Salvatore, l'avv. Paolo Torrisi, per il Presidente della Regione siciliana, e il sostituto avvocato generale dello Stato Nicola Graziano, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Le questioni di legittimità costituzionale della legge regionale siciliana 26 giugno 1952, n. 16, e della legge dello Stato 11 luglio 1952, n. 765, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 41, 42 e 44 della Costituzione, sono state promosse con ordinanza 7 aprile 1961 del Tribunale di Siracusa - Sezione specializzata per la decisione delle controversie in materia di mezzadria, colonia parziaria e compartecipazione.

Davanti al Tribunale il dott. Andrea Gaudioso aveva domandato, con ricorso in data 19 aprile 1960, la dichiarazione che il colono Salvatore Mazzotta non aveva diritto alla proroga legale del contratto di colonia parziaria stipulato fin dal 15 agosto 1924, perché le leggi, regionale e statale, che avevano disposto la proroga dei contratti del genere, sarebbero state viziate di illegittimità costituzionale, essendo in contrasto con le norme e i principi stabiliti dagli artt. 3, 4, 38, 41, 42, 44 e 46 della Costituzione.

Il convenuto si era opposto alla domanda, concludendo perché la Sezione specializzata dichiarasse manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale e rigettasse nel merito il ricorso.

Con l'ordinanza sopra indicata il Tribunale ha riconosciuto la rilevanza, rispetto al giudizio principale, delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente e ne ha escluso la manifesta infondatezza, fatta eccezione per i riferimenti agli artt. 38 e 46 della Costituzione, mentre ha aggiunto d'ufficio il richiamo all'art. 2 della Costituzione stessa. Esso ha, quindi, proposto tali questioni nei riguardi di entrambe le leggi; tanto di quella della Regione siciliana quanto di quella dello Stato, considerate ciascuna nella sua interezza, vale a dire senza esaminare distintamente le diverse disposizioni ivi contenute.

L'ordinanza è stata regolarmente comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente della Regione siciliana, nonché pubblicata per disposizione del Presidente della Corte costituzionale, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 161 del 1 luglio 1961 e nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n. 32 del 5 luglio 1961.

Si sono costituite, depositando in cancelleria le loro deduzioni, entrambe le parti private; e sono intervenuti il Presidente della Regione siciliana e il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso, come per legge, dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nelle deduzioni depositate in cancelleria il 24 maggio 1961 l'attore Gaudioso ha esposto sinteticamente i motivi, in base ai quali sostiene la illegittimità delle due leggi, affermando che esse violano l'art. 2 della Costituzione, perché realizzano una ingiustificata compressione del principio di libertà, l'art. 3 perché trasgrediscono il principio di eguaglianza e attribuiscono ad alcuni lavoratori una posizione di privilegio nei confronti di altri, l'art. 4 perché ledono il pari diritto di tutti i cittadini al lavoro e l'obbligo di promuovere le condizioni perché questo diritto sia reso effettivo, gli artt. 41 e 42 perché limitano la libera determinazione dell'imprenditore agricolo e l'esercizio dei poteri garantiti al proprietario, e, infine, l'art. 44, perché esulano dai fini previsti e indicati in tale norma.

Il Mazzotta, invece, nelle deduzioni depositate il 5 giugno 1961, contesta decisamente la sussistenza dei vizi di legittimità costituzionale denunciati, richiamandosi anche alla giurisprudenza della Corte di cassazione in materia; afferma che le leggi statali e regionali hanno mirato precisamente ad attuare il precetto dell'art. 44 della Costituzione e che è indubbia la preminenza dell'interesse della collettività a conseguire una più equa distribuzione della terra coltivabile, il conseguente accesso dei coltivatori al possesso del suolo e l'incremento della produttività.

La difesa della Regione si richiama, nell'atto di intervento depositato il 26 maggio 1961, al testo degli artt. 2, 3 e 4, che si suppongono violati, osservando che essi tutelano precisamente "i diritti inviolabili dell'uomo", la "dignità sociale" e l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, e il "diritto al lavoro"; né meno infondata sarebbe la censura rivolta alle leggi con riferimento agli artt. 51 e 44 della Costituzione.

L'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato depositato il 27 maggio 1961. In esso l'Avvocatura generale dello Stato propone anzitutto due questioni pregiudiziali, osservando che l'ordinanza del Tribunale di Siracusa ha sollevato la questione di legittimità costituzionale rispetto a entrambe le leggi, quella regionale e quella statale, integralmente, con riferimento a tutte le norme ivi contenute, senza indicare quali fra le varie disposizioni delle leggi stesse (che disciplinano, entrambe numerose altre materie oltre alla proroga dei contratti agrari) sarebbero viziata da illegittimità costituzionale; così sarebbe stato, invece, necessario fare, giusta l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Mancherebbe, pertanto, ogni giudizio di "rilevanza specifica", non risultando chiarito perché le questioni proposte dall'attore riguardino ciascuna legge "nella sua interezza". Osserva, poi, che non era dubbio che il rapporto Gaudioso - Mazzotta fosse regolato dalla legge regionale siciliana, e non da quella dello Stato; e che non potrebbe ammettersi la proposizione di una questione di legittimità costituzionale concernente una legge non applicabile al rapporto controverso se non in via ipotetica e, comunque, futura, vale a dire solo per la eventualità che, dichiarata illegittima la legge regionale, si prospettasse applicabile al rapporto quella dello Stato.

La difesa dello Stato conclude, pertanto, perché la Corte costituzionale voglia rimettere gli atti al giudice a quo, affinché questi indichi quali delle disposizioni contenute nelle leggi ordinarie di che trattasi hanno rilevanza ai fini della definizione della lite in corso, o, subordinatamente, voglia dichiarare che non è da far luogo a decisione sulla questione di legittimità costituzionale della legge dello Stato 11 luglio 1952, n. 765; perché, comunque, le questioni proposte siano dichiarate infondate nel merito, in quanto proprio dalle stesse norme costituzionali che si affermano violate, risulterebbe giustificata l'emanazione delle leggi sospettate di illegittimità.

Sono state depositate memorie dalla difesa della Regione siciliana, in data 28 febbraio 1962, e dalla difesa del Gaudioso, in data 8 marzo 1962.

Quest'ultima replica anzitutto alla eccezione preliminare proposta dall'Avvocatura generale dello Stato in relazione alla omissione, nell'ordinanza del Tribunale, di ogni indicazione delle norme oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, e sostiene che la questione da risolvere

è chiaramente identificata come quella che concerne la legittimità di una proroga disposta senza limiti di tempo; aggiunge che già in altro caso, recentemente deciso, la Corte non avrebbe ravvisato un motivo di inammissibilità nel fatto che il giudice del processo principale avesse proposto la questione nei riguardi di un intero testo legislativo, essendo questo metodo utile ai fini dell'applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

In quanto alla estensione del controllo di legittimità anche alla legge nazionale, la difesa del Gaudioso afferma che sarebbe eccessivo pretendere in siffatti casi la proposizione consecutiva di due distinti giudizi davanti alla Corte, posto che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale denunciata determinerebbe automaticamente l'applicazione al rapporto controverso delle disposizioni della legge statale affetta dallo stesso vizio rilevato in quella regionale. Aggiunge poi che, vertendosi in materia di disciplina giuridica di rapporti privati, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dipende stretta mente dalla risoluzione di quella concernente la legge statale, anche secondo le massime ripetutamente accolte nella giurisprudenza della Corte.

Per quel che concerne il merito, la memoria contiene un'ampia critica delle leggi impugnate, basata anche sul confronto fra le disposizioni vincolistiche adottate durante l'ultimo conflitto e negli anni immediatamente successivi e le leggi del 1952, che risponderebbero ad una esigenza nuova e diversa: quella di mantenere ferma la situazione di fatto in vista di una successiva riforma dei contratti agrari. Ciò implicherebbe, peraltro, una sospensione della libertà del proprietario imprenditore, in ordine alla scelta dei collaboratori e dei mezzi necessari all'esercizio dell'impresa agricola, con violazione delle norme contenute negli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione; né varrebbe ad escludere la lesione del diritto di libertà e del principio di eguaglianza la previsione di alcune ipotesi di eccezioni alla regola, soggette a numerose condizioni e sottocondizioni divenute ancora più rigorose a seguito della interpretazione accolta dalla giurisprudenza più autorevole.

La difesa del Gaudioso ravvisa, poi, una grave contraddizione tra l'ammissione del legislatore che il diritto vigente non corrisponda ai bisogni collettivi e alla coscienza comune, implicita nel preannuncio di nuove leggi, e la immobilizzazione di situazioni createsi in base alle leggi non ritenute più consone: immobilizzazione, che afferma essere causa di gravi danni, generali e particolari, data la eterogeneità dei rapporti immobilizzati, e non consentita dalle norme contenute negli artt. 41 e 44 della Costituzione, perché non corrisponde ad alcun programma, né ad alcuno dei fini previsti nelle norme stesse. In conclusione, essa ravvisa nelle due leggi una compressione dei diritti di libertà e di eguaglianza, senza che vi siano finalità atte costituzionalmente a legittimarle, e chiede venga dichiarata la illegittimità costituzionale della legge nazionale 11 luglio 1952, n. 765, e precisamente dell'art. 1 e delle norme dipendenti, nonché della legge regionale 26 giugno 1952, n. 16, art. 1, e norme dipendenti.

La difesa della Regione siciliana si rimette a quanto già esposto per ciò che concerne ogni eccezione preliminare e si sofferma, invece, sulle questioni di merito, sostenendo la infondatezza delle censure mosse alle disposizioni, che sanciscono la proroga del termine dei contratti agrari.

A suo avviso non esiste violazione dell'art. 2 della Costituzione, né compressione di un preteso principio di libertà, poiché l'autonomia contrattuale non ha carattere assoluto, è riconosciuta dalla legislazione ordinaria (art. 1322 Cod. civ.) e soggetta a ogni sorta di limiti, imposti da norme imperative ordinarie.

Non sussiste nemmeno - sempre secondo la difesa della Regione - alcuna violazione dell'art. 3, poiché le norme denunciate dispongono indistintamente per tutti i soggetti che vengono a trovarsi nelle condizioni da esse astrattamente previste, senza alcun richiamo alle disposizioni vietate dalla norma costituzionale; né la proroga disposta attribuirebbe una posizione di privilegio ad alcuni lavoratori nei confronti di altri.

In quanto alla violazione dell'art. 4, la difesa della Regione contesta che la proroga leda il diritto dei lavoratori agricoli non legati dal contratto prorogato, perché questo potrebbe essere sempre rinnovato col medesimo lavoratore, senza alcun diritto da parte di altri, qualora venisse a scadere.

Nei riguardi dell'art. 41 della Costituzione, la stessa difesa ravvisa nelle disposizioni delle leggi denunciate una funzione attuativa della norma costituzionale, anziché una violazione di questa, la quale pone all'iniziativa privata dell'imprenditore un limite generale inviolabile, in relazione a possibili contrasti fra il suo svolgimento e la utilità sociale, e ne prevede limiti particolari, imposti da leggi ordinarie nell'interesse sociale. D'altra parte, osserva che il secondo comma dell'art. 41 demanda vasti compiti al legislatore ordinario, autorizzandolo a determinare programmi e controlli, affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali, vale a dire a compiere interventi assai più penetranti di quanto non possa essere una semplice proroga contrattuale.

Non sussisterebbe, infine, alcuna violazione degli artt. 42 e 44, perché le leggi denunciate non impongono obblighi, limiti e vincoli al diritto di proprietà come tale, ma soltanto un limite temporaneo alla facoltà dispositiva contrattuale, tanto più consentito in quanto diretto a finalità sociali, che varrebbero a giustificare anche veri e propri limiti al diritto di proprietà.

La difesa della Regione insiste, pertanto, nelle conclusioni già formulate nell'atto di intervento.

Nella discussione orale all'udienza i difensori delle parti private, della Regione e dello Stato hanno illustrato ampiamente gli argomenti già esposti, ribadendo le rispettive conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - Le eccezioni pregiudiziali proposte dall'Avvocatura generale dello Stato non possono essere accolte.

È occorso altre volte, infatti, che sia stato sottoposto al giudizio di legittimità costituzionale l'intero testo di un provvedimento legislativo e che la Corte costituzionale abbia deciso le questioni relative senza rilevare alcun difetto dei presupposti del proprio giudizio, sempreché le censure di legittimità fossero tali da investire tutte le norme contenute nel provvedimento denunciato. Ed è ciò che si è presentato nella specie, perché il vizio di legittimità costituzionale denunciato concerne precisamente l'intero contenuto di leggi, che, secondo la tesi di chi ha promosso il giudizio, non avrebbero potuto legittimamente disporre la proroga della disciplina giuridica dei rapporti da esse considerati.

2. - Si presenta, invece, per la prima volta all'esame della Corte la figura di un giudizio di legittimità costituzionale proposto in via eventuale e ipotetica, come risulta dalla ordinanza del Tribunale di Siracusa, il quale ha sottoposto alla Corte costituzionale le norme contenute in due testi legislativi distinti - una legge regionale e l'altra dello Stato - recanti una disciplina analoga di rapporti della stessa specie, motivando che, ove fosse dichiarata la illegittimità costituzionale della legge della Regione, al rapporto giuridico oggetto della controversia principale avrebbero dovuto applicarsi le norme contenute nella legge dello Stato, rispetto alle quali si sarebbe potuto configurare - e per gli stessi motivi - un analogo vizio di legittimità costituzionale.

La Corte non ravvisa alcun argomento, né testuale né sistematico, che induca a negare a

priori l'ammissibilità di una siffatta forma di proposizione delle questioni, i cui vantaggi ai fini dell'economia dei giudizi sono evidenti, valendo ad escludere la necessità di una duplice fase e del procedimento principale e del procedimento incidentale costituzionale nella ipotesi che la prima si concluda con una dichiarazione di illegittimità delle norme denunciate. È ovvio, d'altra parte, che, ove tale ipotesi non si avveri e la prima questione sia dichiarata non fondata, la Corte costituzionale non potrà prendere in esame la seconda, proposta in via subordinata, essendo risultato inesistente il presupposto della rilevanza di essa ai fini del giudizio principale, e ciò ai termini della stessa ordinanza di rimessione degli atti alla Corte e, quindi, con pieno rispetto della competenza esclusiva del giudice del processo principale ad accertare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale nei riguardi di tale processo.

3. - Passando all'esame della questione concernente la legge regionale di cui si discute, la Corte non può certamente considerare favorevolmente, in linea di principio, il metodo della proroga continuativa di forme di disciplina legislativa dei rapporti aventi dichiarato carattere di provvisorietà.

Già in una precedente sentenza la Corte ebbe occasione di osservare: "Indice della natura contingente della situazione che ha dato causa alle leggi di cui trattasi è anche la loro temporaneità. Infatti, la prima legge (siciliana) del 22 settembre 1947, n. 11, ha l'esplicita durata di un solo anno; le successive ricorrenti proroghe non fanno che dimostrare il permanere delle particolari situazioni. La proroga contenuta nella legge 26 giugno 1952, n. 16, 'fino alla entrata in vigore della legge sulla riforma dei contratti agrari', mostrerebbe inoltre la volontà della Regione di uniformarsi alla futura, e sembra imminente, legge statale sui contratti agrari" (sentenza n. 6 del 24 gennaio 1958).

Come è noto, le previsioni di un intervento decisivo a breve scadenza del legislatore nazionale non si sono avverate. Né occorre in questa causa valutare i motivi per i quali una riforma generale della materia dei contratti agrari non è stata compiuta.

In tali condizioni della legislazione dello Stato, il problema della legittimità costituzionale della legge regionale siciliana 26 giugno 1952, n. 16, deve essere esaminato alla stregua dei principi più volte affermati da questa Corte in materia di competenza legislativa della Regione a disciplinare i rapporti intersubiettivi privati: competenza, che si è ammessa soltanto in relazione a situazioni eccezionali e per periodi di tempo limitati.

La tesi che la legge regionale in questione, emanata come legge temporanea, destinata a regolare i rapporti "fino alla entrata in vigore della legge sulla riforma dei contratti agrari" (art. 1, primo comma), avrebbe perduto tale carattere di temporaneità perché la legge statale non è stata ancora emanata, non può essere accolta, fino a tanto che non sia esclusa la possibilità che venga emanata la legge dello Stato destinata a regolare funditus la materia, ovvero che risulti rinviata indefinitivamente tale situazione legislativa; nel qual caso potrebbe sorgere la questione della sopraggiunta illegittimità costituzionale della legge per il carattere non più temporaneo della legge stessa.

Di conseguenza, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale denunciata deve essere dichiarata non fondata, proprio in considerazione del carattere temporaneo e speciale delle esigenze, alle quali essa ha inteso provvedere, sulla falsariga dei provvedimenti adottati dal legislatore nazionale, che ne ha espressamente confermato la temporaneità, e della costante giurisprudenza di questa Corte in materia di legislazione della Regione siciliana e di conformità delle sue norme ai principi della Costituzione.

4. - Riconosciuta non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 26 giugno 1952, n. 16, della Regione siciliana, la Corte non può non tener conto della precisazione contenuta nella ordinanza con la quale il Tribunale di Siracusa ha rimesso gli atti alla Corte, indicando la legge dello Stato n. 765 del 1952 come quella "che questa Sezione specializzata

dovrebbe applicare a favore del convenuto, nel caso di inefficacia della legge regionale".

Sarebbe difficile immaginare un altro esempio, nel quale risultasse in modo più chiaro che il giudice del processo principale si è pronunciato esaurientemente sul punto della rilevanza della questione di legittimità costituzionale nei riguardi del giudizio di merito, dichiarando la sussistenza della rilevanza nel caso che l'accertamento della illegittimità della legge regionale rendesse applicabile la legge statale, ed escludendo conseguentemente la rilevanza stessa nel caso inverso, posto che la legittimità della legge regionale imponeva la sua applicazione al rapporto controverso e rendeva irrilevante rispetto al giudizio principale ogni questione sulla legittimità di una legge dello Stato, che non avrebbe trovato applicazione.

La Corte non ha, pertanto, il potere di esaminare la legittimità costituzionale della legge dello Stato 11 luglio 1952, n. 765, in riferimento alla causa pendente davanti alla Sezione specializzata del Tribunale di Siracusa, e deve riservarla impregiudicata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinge le eccezioni pregiudiziali proposte dall'Avvocatura generale dello Stato;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 26 giugno 1952, n. 16, della Regione siciliana, in riferimento alle norme contenute negli artt. 2, 3, 4, 41, 42 e 44 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 1962.

GIUSEPPE CAPPI - GASPARE AMBROSINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI.

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.