

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **88/1963** (ECLI:IT:COST:1963:88)

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

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **JAEGER**

Udienza Pubblica del **08/05/1963**; Decisione del **25/05/1963**

Deposito del **08/06/1963**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **1863 1864**

Atti decisi:

N. 88

SENTENZA 25 MAGGIO 1963

Deposito in cancelleria: 8 giugno 1963.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 159 del 15 giugno 1963.

Pres. AMBROSINI - Rel. JAEGER

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. 1 del D. P. R. 5 gennaio 1950, n. 180,

promosso con ordinanza emessa il 29 ottobre 1962 dal Pretore di Terni nel procedimento di espropriazione forzata presso terzi iniziato da Daga Pietro Carlo contro Mariotti Ugo e il Comune di Terni, iscritta al n. 200 del Registro ordinanze 1962 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 327 del 22 dicembre 1962.

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

udita nell'udienza pubblica dell'8 maggio 1963 la relazione del Giudice Nicola Jaeger;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Francesco Agrò, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Nel corso di un procedimento di espropriazione forzata presso terzi promosso da Pietro Carlo Daga nei confronti di Ugo Mariotti, vigile urbano nel Comune di Terni, e del Comune stesso quale terzo pignorato, per un credito dell'ammontare complessivo di lire 173.897 per canoni locativi ed accessori, il Pretore, giudice della esecuzione, respingeva con ordinanza in data 3 ottobre 1962 l'istanza di assegnazione delle somme pignorate presso l'amministrazione comunale, da corrispondere al Mariotti per stipendio o per altro titolo, in applicazione del disposto dell'art. 1 del D. P. R. 5 gennaio 1950, n. 180, che sancisce la impignorabilità degli stipendi degli impiegati pubblici.

All'udienza successiva del 24 ottobre il difensore del creditore eccepiva la illegittimità costituzionale della disposizione, in quanto incompatibile con gli artt. 3 e 28 della Costituzione; quindi il giudice dell'esecuzione, con ordinanza in data 29 ottobre, sospendeva il procedimento e rimetteva gli atti alla Corte costituzionale per il giudizio sulla questione di legittimità costituzionale, non ritenendola infondata.

A giudizio del Pretore, la diversa disciplina della pignorabilità degli stipendi fondata sul criterio discriminatore del diverso rapporto di impiego sarebbe da ritenere anzi palesemente incostituzionale, in quanto il legislatore avrebbe violato l'art. 3 della Costituzione, danneggiando gravemente gli interessi dei creditori dei pubblici impiegati, nonché gli interessi di questi, ostacolati nel ricorso al credito, ed anche l'art. 28, reso inefficace dall'esclusione delle azioni esecutive sullo stipendio del funzionario da parte del cittadino danneggiato da atti compiuti dal funzionario stesso.

L'ordinanza, comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, è stata pubblicata, per disposizione del Presidente della Corte costituzionale, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 327 del 22 dicembre 1962.

È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, con atto depositato il 19 dicembre 1962. Nelle deduzioni dell'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende, si afferma la irrilevanza della diversità di trattamento dei dipendenti pubblici e dei dipendenti privati, in relazione alla norma dell'art. 3 della Costituzione, perché la discriminazione non è fondata sulla qualità personale o sociale dei soggetti, ma è connessa alla particolare disciplina che il legislatore ha reputato di stabilire per il rapporto di pubblico impiego, ritenendo necessario - nel suo discrezionale apprezzamento - di impedire che lo stipendio o la paga siano sottratti alle esigenze del pubblico dipendente, al fine di assicurare il buon andamento del servizio pubblico.

Si nega poi che la intangibilità dello stipendio e degli altri compensi dei pubblici impiegati sia incompatibile con la norma dell'art. 28 della Costituzione, poiché il principio della generica

responsabilità patrimoniale di essi rimane fermo e può trovare applicazione rispetto ad altre attività, anche future. Si conclude, pertanto, chiedendo che la questione promossa sia dichiarata infondata.

All'udienza l'Avvocato dello Stato ha insistito nelle conclusioni già presentate.

Considerato in diritto:

1. - Il giudice della esecuzione ha proposto la questione sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 del D. P. R. 5 gennaio 1950, n. 180, in riferimento a due norme della Costituzione: l'art. 3 e l'art. 28; ma gli argomenti addotti nell'ordinanza non sembrano valevoli a dimostrare la illegittimità della disposizione, né sotto il primo, né sotto il secondo profilo.

Non è contestabile che la disposizione denunciata concerne soltanto gli impiegati, i salariati, i pensionati e qualunque altra persona dipendente dallo Stato, dalle Provincie, dai Comuni, dalle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, da qualsiasi altro ente od istituto pubblico sottoposto a tutela o a vigilanza dell'Amministrazione pubblica o dalle imprese concessionarie di servizi pubblici di comunicazioni o di trasporto. Ne consegue che, se si includesse nel concetto di condizioni personali e sociali, richiamato nell'art. 3, primo comma, della Costituzione, anche la qualità di impiegato pubblico - come ha ritenuto di fare il Pretore -, sembrerebbe giustificato il dubbio sulla osservanza del precetto costituzionale testé ricordato.

Senonché è facile osservare che il presupposto non è accettabile e che l'argomento prova troppo, perché alla stessa stregua si potrebbe dubitare della legittimità costituzionale di tutte le norme, che regolano lo status inerente al pubblico impiego in modo diverso da quello degli impiegati privati, retto da leggi prevalentemente economiche, alle quali si adegua la volontà dei contraenti, laddove è evidente la necessità, più ancora della opportunità, che il primo sia disciplinato diversamente, sia quanto ai criteri per l'assunzione dei dipendenti (per la quale la stessa Costituzione prescrive, all'art. 97, terzo comma, la regola del concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge), sia per ciò che riguarda la disciplina, le promozioni, i trasferimenti, il collocamento a riposo, il trattamento di quiescenza. Ne discende una profonda diversità di situazioni, che può ben giustificare notevoli diversità di disciplina giuridica anche in relazione alla norma contenuta nell'art. 3 della Costituzione, intesa nel senso più volte precisato e definito da questa Corte.

D'altra parte, non sarebbe nemmeno giusto sopravvalutare la differenza di trattamento fra le due figure di rapporto d'impiego, pubblico o privato, per quanto concerne l'assoggettamento delle retribuzioni alla espropriazione forzata, specialmente dopo la riforma apportata a questa materia, relativamente ai rapporti privati d'impiego o di lavoro, con il D. L. C. P. S. 10 dicembre 1947, n. 1548, in vigore dal 1 febbraio 1948.

In conseguenza di tale provvedimento le somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altra indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate per crediti alimentari "nella misura autorizzata dal pretore". Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle Provincie ed ai Comuni ed in egual misura per ogni altro credito. Il pignoramento nel caso di simultaneo concorso delle cause indicate precedentemente non può estendersi oltre alla metà dell'ammontare delle somme predette (così l'articolo 545 del Cod. proc. civ. nel testo modificato dal citato decreto n. 1548 del 1947).

Gli stipendi ed in genere le retribuzioni degli impiegati pubblici, invece, possono essere sequestrati o pignorati fino alla concorrenza di un terzo per causa di alimenti e fino alla

concorrenza di un quinto per debiti verso l'ente da cui il debitore dipende, derivanti dal rapporto d'impiego o di lavoro oppure per tributi statali, provinciali o comunali; in caso di cumulo la misura preventiva o esecutiva può estendersi fino alla metà (art. 2 del T.U. 5 gennaio 1950, n. 180, successivo a quello contenente la norma impugnata).

Come risulta dal raffronto, la riforma del 1947 ha avvicinato sensibilmente la tutela dei dipendenti privati a quella dei dipendenti pubblici, in modo che può ritenersi adeguato alle differenze che corrono tra i due tipi di rapporto, tenuto anche conto del fatto che la misura delle retribuzioni dei pubblici dipendenti è stabilita da norme giuridiche dettate in funzione dei bisogni essenziali di questi, considerati a seconda del grado e delle responsabilità assunte e del prestigio necessario all'ufficio, ma nei limiti consentiti dalle finanze dell'ente pubblico, e, d'altra parte, le limitazioni sono compensate dalla esistenza di garanzie di stabilità dell'impiego, che non si ritrovano nei rapporti di diritto privato.

Perciò all'esigenza di assicurare anche per questa via il buon andamento dell'Amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) si somma una esigenza di giustizia, la cui attuazione non contraddice il principio contenuto nell'art. 3 della Costituzione, ma anzi ne assicura ancor meglio la attuazione.

D'altra parte, è principio generale che la determinazione dei beni che possono formare oggetto di espropriazione forzata, ed i limiti dell'espropriazione stessa, devono essere riservati alla scelta del legislatore, ed eventualmente del giudice (art. 483 del Cod. proc. civile, in fine). E così è la legge, la quale dispone che non si possano assolutamente pignorare, ad esempio, i commestibili e i combustibili necessari per un mese al mantenimento del debitore e dei familiari con lui conviventi, gli strumenti, gli oggetti e i libri indispensabili per l'esercizio della professione, dell'arte o del mestiere del debitore, le armi e gli oggetti che il debitore ha l'obbligo di conservare per l'adempimento di un pubblico servizio (art. 514, nn. 3, 4, 5), mentre altre cose sono relativamente impignorabili (artt. 515 e 516). Ma nessuno penserebbe che la impignorabilità degli attrezzi di un artigiano o dei libri di un professionista costituisca un privilegio a favore di costoro, incompatibile con la norma contenuta nell'art. 3 della Costituzione.

2. - In quanto all'affermato contrasto tra la disposizione denunciata e la norma contenuta nell'art. 28 della Costituzione, si deve osservare anzitutto, in linea di principio, che altro è l'affermazione della sussistenza di una responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, altro la sottoposizione di tutti i beni patrimoniali di costoro alle azioni esecutive derivanti da tale responsabilità: è, infatti, concepibile che questa possa trovare attuazione rispetto ad altri beni e crediti esistenti nel patrimonio del debitore, come - inversamente - potrebbe avvenire che le retribuzioni del dipendente responsabile fossero del tutto insufficienti allo scopo anche se non esistesse la disposizione di cui si discute.

D'altra parte, la garanzia prestata dalla norma dell'art. 28 della Costituzione non si esaurisce nell'affermazione della responsabilità del funzionario o dipendente pubblico. Si legge in tale articolo che la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici, contro i quali pertanto potrà rivolgere la propria azione il soggetto leso nei propri diritti, mentre poi lo Stato o altro ente pubblico potrà rivalersi a sua volta sulle retribuzioni del dipendente responsabile fino alla concorrenza di un quinto, a norma dell'art. 2, n. 2, del T. U. 5 gennaio 1950, n. 180.

Anche sotto questo profilo, pertanto, la questione proposta dal giudice della esecuzione di Terni non può essere riconosciuta fondata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del T. U. 5 gennaio 1950, n. 180, in riferimento alle norme contenute negli artt. 3 e 28 della Costituzione, proposta dal Pretore di Terni quale giudice della esecuzione con ordinanza in data 29 ottobre 1962.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 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.