CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **4/1969** (ECLI:IT:COST:1969:4)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SANDULLI** - Redattore: - Relatore: **DE MARCO**
Udienza Pubblica del **20/11/1968**; Decisione del **15/01/1969**
Deposito del **24/01/1969**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **3092 3093 3094**
Atti decisi:

N. 4

SENTENZA 15 GENNAIO 1969

Deposito in cancelleria: 24 gennaio 1969.

Pubblicazione in "Gazz. Uff.le" n. 25 del 29 gennaio 1969.

Pres. SANDULLI - Rel. DE MARCO

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 della legge 29 novembre 1952, n. 2388, concernente disposizioni sull'ENPALS, promosso con ordinanza emessa il 4 gennaio 1967 dalla Corte d'appello di Roma nel procedimento civile vertente tra Nappi Giovanni e l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (E.N.P.A.L.S.), iscritta al n. 59 del Registro ordinanze 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 89 dell'8 aprile 1967.

Visti gli atti di costituzione di Nappi Giovanni e dell'E.N.P.A.L.S. e di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 20 novembre 1968 la relazione del Giudice Angelo De Marco;

uditi l'avv. Virgilio Andrioli, per l'E.N.P.A.L.S., ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Con decreto del Presidente del tribunale di Roma del 27 luglio 1963, veniva ingiunto a Giovanni Nappi, quale gestore della banda musicale "Città di Lauro" di pagare all'E.N.P.A.L.S. la somma di lire 315.615 per aver omesso di corrispondere i contributi assicurativi, relativi alla cantante Giuseppina Esca-Polese.

Il Nappi proponeva opposizione avverso questo decreto, eccependo, in via pregiudiziale, l'incompetenza territoriale del tribunale di Roma, derivante dalla illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione, dell'articolo unico della legge 29 novembre 1952, n. 2388 (sub art. 2 del decreto legislativo 16 luglio 1947, n. 708) con il quale si dispone, tra l'altro, "per qualsiasi controversia derivante dall'applicazione della presente legge foro competente è quello di Roma".

Il tribunale adito, dichiarata manifestamente infondata, sotto tutti i profili, la questione di costituzionalità, respingeva l'opposizione nel merito.

Su gravame del Nappi, la Corte d'appello di Roma, con ordinanza 4 gennaio 1967, invece, riconosciuta la rilevanza della sollevata questione di costituzionalità, ai fini della soluzione della controversia, la dichiarava infondata in riferimento all'art. 25 e non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione (violazione del principio di eguaglianza e limitazione del diritto di difesa).

Eseguito le pubblicazioni, notificazioni e comunicazioni di legge, la questione viene ora all'esame della Corte.

Si sono costituiti in giudizio, da un lato il Nappi, dall'altro l'E.N.P.A.L.S. ed il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con le memorie di costituzione:

a) il patrocinio del Nappi si è riportato alla motivazione dell'ordinanza di rinvio, sostenendo la piena fondatezza della sollevata questione sia sotto il profilo della violazione dell'art. 3, sia sotto quello della violazione dell'art. 24 della Costituzione.

b) il patrocinio dell'E.N.P.A.L.S., ammesso che l'articolo unico della legge 29 novembre 1952, n. 2388, costituisce deroga all'art. 461, comma terzo, del codice di procedura civile, in

forza del quale la competenza per le controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria è determinata dal luogo in cui si è svolto il rapporto di lavoro, sostiene che tale deroga è giustificata dalla particolare struttura di esso Ente e non viola né l'art. 3 né l'art. 24 della Costituzione.

Per quanto attiene all'art. 3, in quanto a differenza dei maggiori Enti di assicurazioni sociali, quali l'I.N.A.I.L., l'I.N.P.S. e l'I.N.A.M., l'E.N.P.A.L.S. non ha una organizzazione periferica, ma accentra tutta la sua attività sugli uffici centrali di Roma ed inoltre, per le peculiari caratteristiche dei lavoratori assistiti, i quali per svolgere la loro attività si spostano continuamente da sede a sede e non hanno una residenza abituale, non può seguirli in tutte le loro peregrinazioni: la deroga sarebbe, pertanto, giustificata dalle esigenze particolari di funzionalità dell'Ente e non violerebbe il principio di eguaglianza, in quanto attuerebbe quella disciplina differenziata per situazioni differenziate che la Corte costituzionale ha ritenuto legittima.

La riprova dell'esattezza di questa tesi si avrebbe nel fatto che anche per gli altri Enti, aventi particolari caratteristiche quali quelle sopra specificate, proprie dell'E.N.P.A.L.S., si ha la stessa adozione del foro di Roma (E.N.A.S.A.R.C.O., E.N.A.L., E.N.P.A.I.A., I.N.P.A.D.A.I.).

Per quanto attiene, invece, all'art. 24 nulla si deduce in questa memoria.

c) L'Avvocatura generale dello Stato, nell'interesse dell'interveniente Presidente del Consiglio dei Ministri, premesso che la questione va esaminata soltanto in riferimento al terzo comma dell'art. 461 del codice di procedura civile e non anche agli altri commi dell'articolo stesso, ne sostiene la infondatezza, sia per quanto attiene alla limitazione del diritto di difesa, sia per quanto attiene alla violazione del principio di eguaglianza.

Per quanto riguarda la limitazione del diritto di difesa, perché, come è stato affermato da questa Corte con la sentenza n. 118 del 1964, il maggiore costo del giudizio, tenuto conto dell'istituto del gratuito patrocinio e del principio per cui il vincitore del giudizio deve essere rimborsato delle relative spese, non è di tale rilevanza da creare un vero e proprio ostacolo all'esercizio, sia passivo sia attivo del diritto di difesa, mentre, d'altra parte, l'accentramento di tutte le controversie in un solo foro, si risolve in una riduzione del costo del servizio sociale dell'assistenza e della previdenza, che va a beneficio non solo dell'Ente, ma anche dei lavoratori assicurati e dei rispettivi datori di lavoro.

Per quanto attiene alla violazione del principio di eguaglianza, illustrata la particolare struttura dell'Ente e la speciale categoria di lavoratori assistiti, si sostiene che l'apparente disparità di trattamento si risolve nella disciplina differenziata di situazioni differenziate, che questa Corte ha ritenuto costituzionalmente legittima.

Con memoria depositata il 30 ottobre 1968, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce, sostanzialmente, le sopra riassunte deduzioni.

Anche il patrocinio dell'E.N.P.A.L.S., con memoria depositata il 7 novembre 1968, insiste nelle già riassunte deduzioni, aggiungendo che l'aggravio di spese derivante dalla concentrazione nel foro di Roma di tutte le controversie, anche se sussistente, non è tale da creare un'apprezzabile limitazione del diritto di difesa, cosicché non può parlarsi di violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Infine, il patrocinio del Nappi, con memoria depositata il 19 ottobre 1968, a confutazione delle contrarie deduzioni, precisa:

a) la questione deve essere circoscritta soltanto alla deroga al terzo comma dell'art. 461 del codice di procedura civile;

b) non sussistono serie ragioni che possano giustificare, nei confronti dell'E.N.P.A L.S., una disciplina differenziata, in quanto, a parte il rilievo di fatto che anche l'E.N.P.A.L.S. è articolata in sedi compartimentali distribuite nel territorio; della Repubblica, ha propri fiduciari in ogni provincia, ha una rete di ambulatori, le ragioni addotte dallo stesso E.N.P.A.L.S. non sono, comunque, tali da giustificare tale disciplina;

c) l'aggravio non solo di spese, ma anche di attività (necessità di viaggi dalle più lontane sedi a Roma) è tale da creare seri e talvolta insuperabili ostacoli all'esercizio di difesa.

Il paragone col foro erariale non regge, anzitutto perché tale foro è, comunque, meno disagevole per i privati, in quanto essendovi un ufficio distrettuale dell'Avvocatura dello Stato in ogni sede di Corte d'appello, la deroga al foro ordinario non assume mai oneri così rilevanti come il solo foro di Roma, in secondo luogo, perché non possono essere invocate per la E.N.P.A.L.S. quelle ragioni di interesse pubblico, che, in base alla citata sentenza n. 118 del 1964 di questa Corte, giustificano il foro erariale.

Considerato in diritto:

1. - La questione sottoposta all'esame della Corte con l'ordinanza di rinvio, come è stato esposto in narrativa, concerne la legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dell'articolo unico della legge 29 novembre 1952, n. 2388, "Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 16 luglio 1947, n. 708, concernente disposizioni sull'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (E.N.P.A.L.S.)", nella parte in cui, aggiungendo due commi all'art. 2 del d.l. ratificato, dispone al primo comma che, per qualsiasi controversia derivante dall'applicazione della legge stessa il foro competente è quello di Roma; e cioè in deroga alle norme dettate, per le controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, dall'art 461 del Codice di procedura civile.

2. - Per queste ultime controversie l'art. 461 del Codice di procedura civile fissa una disciplina la quale si distacca dalle regole generali in materia di competenza per territorio.

Anche dalla sua collocazione nel Codice risulta chiaramente che tale disciplina differenziata fu ispirata dall'intento di ordine sociale, proprio della materia, della maggiore tutela del lavoratore.

Orbene, la sollevata questione di costituzionalità è stata prospettata proprio in rapporto all'ultima parte dell'ultimo comma del citato art. 461, laddove dispone che "per le altre controversie è competente il tribunale del luogo in cui si è svolto il rapporto di lavoro".

Così chiariti i termini della questione si può passare ad esaminarla sotto i due profili prospettati con l'ordinanza di rinvio.

3. - Non può esservi dubbio che la statuizione contenuta nella disposizione impugnata, per cui qualsiasi controversia derivante dall'applicazione della legge n. 2388 del 1952, in deroga all'art. 461 del Codice di procedura civile - il quale trova applicazione per i maggiori Enti di previdenza od assistenza sociale (I.N.A.M., I.N.P.S., I.N.A.I.L.) - è competente il foro di Roma, pone in essere una disparità di trattamento in danno degli assistiti dall'E.N.P.A.L.S. e delle altre parti del rapporto assicurativo.

Questa disparità di trattamento, ove non risulti giustificata da una differenza di situazioni, si risolve manifestamente in violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Secondo l'Avvocatura dello Stato e l'E.N.P.A.L.S. la disciplina differenziata sarebbe giustificata in primo luogo dal fatto che, a differenza degli altri Enti sopra menzionati, l'E.N.P.A.L.S. non dispone di una organizzazione locale, ma accentra nell'unica sode di Roma tutta la sua attività, e, in secondo luogo, dalle particolari caratteristiche delle categorie di lavoratori assistiti, che, oltre ad esercitare le attività più varie ed in ragione di esse, sono soggetti a continui spostamenti di sede.

Pur volendo prescindere dal rilievo secondo il quale anche l'E.N.P.A.L.S. sarebbe articolato in sedi compartimentali, distribuite sul territorio della Repubblica, avrebbe propri fiduciari in ogni provincia ed avrebbe una rete di ambulatori, occorre osservare che il difetto di una organizzazione periferica e decentrata non può essere invocato, per sé solo, a giustificazione di una disciplina differenziata in ordine alla competenza giudiziaria territoriale. La differenziazione è destinata a risolversi, infatti, in una vera e propria posizione di privilegio in favore dell'E.N.P.A.L.S.

E a tale privilegio sicuramente si accompagna, per le altre parti, non residenti nella circoscrizione del foro di Roma, il sacrificio di un maggiore costo del processo. Né tale sacrificio può trovare un'adeguata e razionale giustificazione nella addotta instabilità della sede delle persone assistite dall'E.N.P.A.L.S. Anche per quelli di tali assistiti per i quali tale instabilità effettivamente sussiste, valgono, infatti, in proposito, le comuni norme in materia di domicilio e di residenza.

È anzi il caso di aggiungere, tenuto conto di quanto sopra si è messo in evidenza circa le finalità delle disposizioni dell'art. 461 del Codice di procedura civile, che la natura dei rapporti dai quali traggono origine le assicurazioni presso l'E.N.P.A.L.S. e la qualità delle parti di tali rapporti postulano, proprio all'opposto del contenuto della legge impugnata, che una deroga alle disposizioni di tale articolo non abbia luogo.

4. - Poiché l'Avvocatura dello Stato ed il patrocinio dell'E.N.P.A.L.S. a sostegno della loro tesi hanno fatto più volte richiamo alla sentenza di questa Corte n. 118 del 1964, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme istitutive del foro erariale e ad alcune considerazioni in essa contenute, e bene rilevare le notevoli e decisive differenze che intercorrono tra le situazioni dello Stato e dei cittadini interessati rispetto al foro erariale, e quella dell'E.N.P.A.L.S. e delle categorie presso di esso obbligatoriamente assicurate rispetto alla competenza esclusiva del foro di Roma.

Mentre, come nella richiamata sentenza è stato dimostrato, rilevanti ragioni di interesse pubblico e generale spiegano e giustificano l'istituzione del foro erariale e il maggior costo del processo che questo può importare per le altre parti, tali ragioni non possono ravvisarsi nel caso dell'E.N.P.A.L.S. (del resto per la generalità degli Enti previdenziali e assistenziali non si è ritenuta necessaria l'adozione di un foro particolare). Anzi proprio ragioni di interesse pubblico e sociale hanno consigliato quella disciplina speciale, in ordine alla competenza per territorio per le controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie, alla quale nei confronti dell'E.N.P.A.L.S. la norma impugnata è venuta a derogare.

Per giunta il foro erariale è generalmente meno oneroso di quello stabilito a favore dell'E.N.P.A.L.S., in quanto la deroga alla competenza territoriale ordinaria che ne deriva è in ogni caso circoscritta a tribunali dello stesso distretto di Corte d'appello. Invece, per l'E.N.P.A.L.S. si è stabilito un solo foro per tutto il territorio nazionale.

5. - La proposta questione risulta, pertanto, fondata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 29 novembre 1952, n. 2388, recante "Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 16 luglio 1947, n. 708, concernente disposizioni sull'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (E.N.P.P.A.L.S.)", nella parto in cui, nell'aggiungere due commi all'art. 2 del decreto legislativo 16 luglio 1947, n. 708, dispone al primo comma, secondo periodo "Per qualsiasi controversia derivante dall'applicazione della presente legge foro competente è quello di Roma".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 1969.

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.