CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **114/1970** (ECLI:IT:COST:1970:114)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **OGGIONI**
Udienza Pubblica del **11/03/1970**; Decisione del **18/06/1970**
Deposito del **06/07/1970**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **5118 5119 5120 5121 5122 5123**
Atti decisi:

N. 114

SENTENZA 18 GIUGNO 1970

Deposito in cancelleria: 6 luglio 1970.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 170 dell'8 luglio 1970.

Pres. BRANCA - Rel. OGGIONI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - 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. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 261 e 262 del testo unico delle

leggi per le imposte dirette, approvato con D.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 17 luglio 1968 dal Consiglio nazionale forense sul ricorso dell'avv. Francesco Toro, iscritta al n. 231 del registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 318 del 14 dicembre 1968;

2) ordinanza emessa il 30 gennaio 1969 dalla Corte d'appello di Venezia nel procedimento civile vertente tra l'esattoria delle imposte dirette di Motta di Livenza, l'Amministrazione delle finanze dello Stato e la società "Mangimi S. Bovo", iscritta al n. 150 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 128 del 21 maggio 1969;

3) ordinanza emessa il 27 marzo 1969 dal tribunale di Treviso nel procedimento civile vertente tra l'esattoria delle imposte dirette di Conegliano e la società "Gilmar's", iscritta al n. 191 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 152 del 18 giugno 1969.

Visti gli atti di costituzione dell'Amministrazione finanziaria dello Stato e di Toro Francesco;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 1970 il Giudice relatore Luigi Oggioni;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Vito Cavalli, per l'Amministrazione finanziaria dello Stato.

Ritenuto in fatto:

1. - Con decreto 5 febbraio 1966 l'Intendente di finanza di Latina, dato atto che l'avvocato Francesco Toro, iscritto nell'albo della stessa città, non aveva corrisposto per sei rate consecutive le imposte sui redditi derivanti dall'esercizio professionale, deliberava la sua sospensione dall'esercizio di questa attività, a termini degli artt. 261 e 262 del testo unico delle leggi per le imposte dirette n. 645 del 1958. In seguito, dopo dichiarato inammissibile dal Ministro delle finanze il ricorso proposto dal Toro contro la delibera dell'Intendente, questi richiedeva il Consiglio dell'Ordine degli avvocati e procuratori di Latina per i provvedimenti di competenza in ordine all'iscrizione nell'albo, ai sensi dell'art. 262.

Con delibera 5 giugno 1967 il Consiglio stesso, ritenuto quanto precede e ritenuto di essere stato chiamato a provvedere in via amministrativa, deliberava la sospensione dell'avv. Toro dall'attività professionale, a tempo indeterminato; e ciò sempre a termine dei surricordati articoli del testo unico.

Con ricorso 4 agosto 1967 l'avv. Toro impugnava davanti al Consiglio nazionale forense la delibera di cui sopra, chiedendone l'annullamento per ragioni di merito e cioè "per impossibilità assoluta di fare fronte all'ingiusto onere fiscale" e, comunque, chiedendo che fosse sottoposta a questa Corte la questione di legittimità costituzionale delle indicate norme del testo unico (artt. 261 e 262), questione che l'avv. Toro aveva già sollevata davanti al Consiglio dell'Ordine, che l'aveva disattesa perché sollevata in sede amministrativa e non giurisdizionale.

Il ricorso veniva discusso nella seduta 17 luglio 1968 del Consiglio nazionale che emetteva ordinanza per sottoporre al giudizio di questa Corte l'esame di costituzionalità dei cennati articoli in riferimento agli artt. 3 e 4 della Costituzione.

Nell'ordinanza si osserva, in sostanza, che le disposizioni impugnate, in base alle quali il Consiglio dell'Ordine sarebbe chiamato solo a dare corso alla deliberazione dell'Intendente, senza poter effettuare un riesame del merito, porrebbero in essere una disparità di trattamento a danno dei professionisti iscritti ad albi i quali, a differenza degli altri contribuenti, nei cui confronti è prevista la sola ammenda, sarebbero sottoposti ad una ben più grave sanzione, non razionalmente giustificata.

Inoltre le suddette norme del T.U. del 29 gennaio 1958 priverebbero il professionista della tutela giurisdizionale relativamente al provvedimento dell'Intendente, che impedirebbe così l'esercizio del diritto al lavoro garantito dall'art. 4 della Costituzione, ed apparirebbero perciò censurabili anche sotto questo profilo.

Avanti alla Corte costituzionale si è fuori termine costituito l'avv. Toro, rappresentato e difeso dall'avv. Augusto Castaldo, che nelle proprie deduzioni ha sviluppato le censure di illegittimità come sopra enunciate dal Consiglio nazionale forense, prospettandone altre e diverse, tra cui la pretesa violazione anche degli artt. 2, 13 e 22 della Costituzione.

2. - Con ordinanza emessa il 30 gennaio 1969, la Corte di appello di Venezia ha pure sollevato questione di legittimità costituzionale degli stessi artt. 261 e 262 del citato T.U. sulle imposte dirette, nella parte in cui prevedono che l'Intendente di finanza dispone che l'esattore presenti ricorso per la dichiarazione di fallimento del debitore moroso di sei rate di imposte sui redditi derivanti da imprese commerciali, assumendo che tale disposizione violerebbe il principio di eguaglianza. Invero la previsione della dichiarazione di fallimento per debito d'imposta, senza il concorso di altri elementi che denuncino l'insolvenza del debitore, porrebbe a carico del commerciante un trattamento ben più severo della tenue sanzione dell'ammenda prevista per gli altri contribuenti morosi. Né la peculiarità della fattispecie sarebbe sufficiente a spiegare razionalmente la disparità di trattamento denunziata. Il ricorso alla dichiarazione di fallimento risponderebbe infatti non già alle finalità di esecuzione concorsuale che le sono proprie in base all'ordinamento, ma piuttosto ad una funzione intimidatrice e preventiva propria della sanzione penale, che inciderebbe gravemente ed ingiustificatamente nei confronti dell'inadempiente.

L'Avvocatura generale dello Stato, costituita in questo giudizio in rappresentanza e difesa del Ministro delle finanze, contesta nei suoi scritti difensivi, ritualmente depositati, la fondatezza della questione, osservando sostanzialmente che l'inerenza del debito di imposta al reddito derivante dallo svolgimento dell'attività commerciale, e la conseguente rilevanza dell'interesse pubblico tutelato, non potrebbe consentire l'ulteriore svolgimento di un'attività commerciale a quel soggetto che si rifiuta di adempiere il proprio dovere tributario, sancito dall'art. 53 della Costituzione. La procedura in esame apparirebbe così come il mezzo scelto dal legislatore per garantire razionalmente il detto interesse, e sarebbe d'altra parte adeguata alle specifiche condizioni e qualificazioni dei trasgressori.

Con ciò dovrebbe escludersi la lamentata violazione del principio di eguaglianza, che, secondo la giurisprudenza della Corte, non comporterebbe il divieto per il legislatore di emanare norme concrete tendenti a regolare speciali situazioni giuridiche.

3. - Questione analoga è stata altresì sollevata con ordinanza del tribunale di Treviso del 27 marzo 1969, che ha poi ravvisato una violazione del principio di eguaglianza per effetto della dichiarazione di fallimento per debito d'imposta anche sotto un ulteriore profilo. La dichiarazione, che, prescindendo dalla verifica dello stato d'insolvenza, assumerebbe carattere sanzionatorio, indurrebbe invero una disparità di trattamento nell'ambito della stessa categoria degli imprenditori commerciali, a seconda che esista o meno una posizione debitoria del singolo ai sensi dell'art. 261 in esame, e tale differenziazione rispetto ad ogni altro tipo di debito non troverebbe razionale giustificazione nella natura fiscale dell'inadempienza.

Considerato in diritto:

1. - I tre giudizi di cui in epigrafe, avendo ad oggetto questioni basate su motivi in parte comuni, in relazione allo stesso testo legislativo, possono essere riuniti e decisi congiuntamente con unica sentenza.

2. - Circa l'ordinanza del Consiglio nazionale forense, va anzitutto riconosciuto che il rinvio a questa Corte risulta disposto "nel corso di un giudizio davanti ad autorità giurisdizionale" come prescrive l'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Questa Corte, con decisione n. 110 del 1967 ha ritenuto che, nei procedimenti disciplinari di cui agli artt. 38 e seguenti della legge n. 36 del 1934 sull'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore, il Consiglio nazionale, a differenza dei singoli Consigli dell'Ordine, svolge, quando è chiamato a decidere sui ricorsi contro i provvedimenti adottati da detti Consigli, funzione giurisdizionale per la tutela di un interesse pubblicistico, esterno e superiore a quello dell'interesse del gruppo professionale: il che può trovare conferma nella ricorribilità contro le decisioni del Consiglio nazionale alle Sezioni unite della Corte di cassazione.

Uguale considerazione va fatta per i giudizi che si svolgono davanti al Consiglio nazionale su ricorsi avverso provvedimenti dei Consigli dell'Ordine riguardanti la sospensione dell'esercizio professionale in base all'art. 261 del testo unico sulle imposte dirette.

Vero che i Consigli dell'Ordine non sono chiamati, in questo caso, a differenza di quanto avviene nei comuni giudizi disciplinari, a valutare direttamente il comportamento del professionista e ad applicare eventualmente, a loro giudizio, la congrua sanzione, né sono chiamati a dichiarare la sospensione di diritto secondo gli artt. 42 e 43 della legge professionale: bensì debbono far derivare il provvedimento da quanto "disposto" dall'Amministrazione finanziaria (art. 261 testo unico citato).

Ciò tuttavia non toglie che, ove un gravame contro il provvedimento conseguenziale del Consiglio dell'Ordine sia portato all'esame del Consiglio nazionale, debba riconoscersi il carattere giurisdizionale sia alla sede adita, sia alle funzioni ivi esercitate.

Al Consiglio nazionale è sempre attribuita, in questa fase conclusiva dello speciale iter disciplinare, un notevole margine di giudizio, destinato al controllo se gli effetti costitutivi del provvedimento sanzionatorio siano stati conseguiti dal punto di vista della legittimità della procedura, con obbiettiva applicazione della legge.

In questo controllo di legittimità si sostanzia un potere decisorio e quindi, conseguentemente, il carattere giurisdizionale della funzione, esercitata con l'effetto di rendere ammissibile la proposizione di questioni di costituzionalità delle norme da applicare.

3. - L'ordinanza del Consiglio nazionale forense prospetta l'ipotesi di illegittimità delle suindicate norme del testo unico delle imposte dirette, sotto il profilo di loro contraddizione con gli artt. 3 e 4 della Costituzione. Ciò nel senso che, mentre per la generalità dei cittadini il mancato pagamento di sei rate consecutive di imposte importa la sanzione della sola ammenda da lire mille a ventimila, viceversa per le categorie che esercitano attività professionali, previa iscrizione obbligatoria in albi speciali, l'Intendente dispone, a seguito della stessa infrazione, la sospensione dell'attività stessa, ponendo a carico dei professionisti un trattamento più grave e severo e, quindi, sperequato.

Questa sperequazione risulterebbe tanto più evidente, qualora si consideri che la sospensione, sia pure temporanea, verrebbe ad incidere sul diritto al lavoro, fonte di mezzi di sussistenza, garantito dall'art. 4 della Costituzione.

La questione non è fondata.

Come questa Corte ha ritenuto e ritiene, il principio di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, "senza distinzione di condizioni personali e sociali" (art. 3) non va inteso nel senso di un livellamento di situazioni da sottoporre in ogni caso a disciplina uniforme, bensì nel senso che quel principio debba valere soltanto a parità di presupposti soggettivi ed oggettivi, e non quando, per diversità di presupposti, sia razionalmente giustificata l'adozione di norme differenziate.

Il sistema che risulta dalle denunciate norme è rispondente a razionali criteri distintivi.

La posizione del contribuente moroso, che non sia dotato di alcuna qualifica particolare, è da porsi su piano diverso da quello di chi eserciti attività vincolate all'iscrizione in albi professionali e che pur incorra nella stessa inadempienza.

Il divario consiste in ciò che, mentre per la prima categoria non sussiste, né può ovviamente sussistere, un vincolo formale condizionante l'attività di produzione del reddito, altrettanto non è per la seconda categoria.

Gli Ordini, preposti alla tenuta degli albi ed alla disciplina degli iscritti, assumono funzioni di garanzia e, quindi di responsabilità nell'interesse pubblico e, mediatamente, nell'interesse privato: il che spiega come, anche in questo caso, l'"alta vigilanza" spetti al Ministro di grazia e giustizia (art. 15 legge professionale). A sua volta l'iscritto, per il solo fatto dell'iscrizione, preceduta da giuramento (art. 12 legge predetta), è obbligato alla rigorosa osservanza di principi deontologici di dignità e di decoro, sotto la comminatoria di sanzioni, adeguate al caso.

Pertanto, trattandosi di due categorie di evasori fiscali, non paragonabili, per differente struttura ed operatività delle rispettive situazioni e, quindi, diverse, sia dal punto di vista soggettivo che da quello oggettivo, ne deriva che debba ritenersi spettare al legislatore la determinazione delle conseguenti sanzioni, da applicare rispettivamente nei due casi.

Unico limite a questo potere è dato dalla razionalità del sistema, che è, sotto questo aspetto, sottoponibile al sindacato della Corte.

Nel caso in esame, il limite risulta rispettato.

Secondo gli artt. 261 e 262 in esame, la sospensione (oltre che preceduta da cautele, come dilazioni, possibilità di provare la temporanea incapacità economica, reclamo al Ministro delle finanze) dà luogo ad un provvedimento finale di natura disciplinare che ha carattere di estremo impulso ad adempiere onde ottenere la revoca del provvedimento (art. 263 T.U.) ed insieme di sanzione per la dimostrata resistenza (durante il periodo non breve di un anno intero) all'obbligo primario di "concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva" (art. 53 Cost.). Tutto ciò non difetta di razionalità, perché tutela quella linea di dignità e di decoro, dalla quale gli iscritti nell'albo mai debbono deflettere

La questione, così come sottoposta in relazione all'art. 3 della Costituzione, deve essere dichiarata non fondata.

Ad uguale conclusione deve addivenirsi per quanto riguarda la medesima questione, posta in relazione all'art. 4 della Costituzione.

Infatti, il riconoscimento del diritto, garantito da questo articolo, è compatibile, come questa Corte ha più volte ritenuto (sentenze n. 61 del 1965; n. 7 del 1966 e nn. 16 e 102 del 1968) con specifici limiti e condizioni, che la legge ponga a tutela di interessi generali preminenti sugli interessi particolari. Il che, con richiamo a quanto suesposto, è sufficiente ricordare per escludere, anche sotto questo secondo aspetto, la fondatezza della questione.

4. - Con l'ordinanza di rinvio della Corte di appello di Venezia e con quella del tribunale di

Treviso, la questione, esaminata al numero precedente, viene proposta per il fallimento da debito d'imposta, promosso dall'Intendente di finanza nei confronti di imprenditori commerciali che per sei rate consecutive non adempiano al pagamento dei tributi sui redditi di esercizio.

L'ordinanza della Corte d'appello così puntualizza la questione. Si premette e si ammette che il fallimento di che trattasi è istituto speciale di diritto tributario che prescinde dal previo accertamento dell'insolvenza del debitore moroso, nonché dalla disciplina comune del fallimento e che procede mediante modalità e forme autonome. Si aggiunge, tuttavia, che l'istituto sembra difettare di giustificazione, perché, per una causa (l'inadempienza) meno rilevante dell'insolvenza, tende a conseguire gli stessi gravi effetti personali e patrimoniali: ciò, mediante la sovrapposizione di una finalità intimidatrice preventiva, propria delle sanzioni penali, alla finalità esecutiva, propria del fallimento ordinario. Si osserva, poi che nessuna giustificazione avrebbe il trattamento meno rigoroso (ammenda) riservato al debitore in genere, a confronto del debitore che sia imprenditore commerciale (fallimento): a pari presuposto di morosità dovrebbe corrispondere trattamento pari od equivalente, in osservanza dell'art. 3 della Costituzione.

L'ordinanza del tribunale di Treviso è informata agli stessi concetti.

5. - La questione non è fondata.

Va premesso che le norme contenute nell'art. 262 del T.U. in esame, riguardanti la particolare procedura disposta per addivenire alla dichiarazione di fallimento dell'esercente imprese commerciali, sono collegate con l'art. 4 cpv. R.D. 16 marzo 1942, n. 267, sulla disciplina del fallimento ordinario, che fa salve le disposizioni delle leggi speciali circa il fallimento del contribuente per debito d'imposta.

Nel testo unico sono state trasfuse, con ulteriori precisazioni, le norme speciali già in proposito emanate sino dal 17 settembre 1931 col R.D. n. 1608.

Ciò premesso, la Corte osserva che la procedura in esame riveste natura e carattere peculiari alla categoria di coloro che esercitano attività economica organizzata ad impresa, in quanto obbligati a pagare le imposte sui redditi di esercizio (art. 261, secondo comma, T.U. citato).

Di conseguenza, per questa sola considerazione, vengono qui a difettare i noti presupposti che valgano a ritenere fondata la questione sulla base del denunciato art. 3 della Costituzione.

L'ordinanza della Corte d'appello di Venezia, pur ammettendo la diversità di situazioni, prospetta tuttavia, particolarmente, la questione sotto il profilo di una sproporzione di trattamento tra la sanzione riservata agli imprenditori commerciali e quella riservata ai comuni debitori di imposta: tanto più che per i primi è sufficiente il solo presupposto dell'inadempienza in luogo della condizione di accertata "insolvenza".

La Corte osserva che nemmeno il trasferimento sul piano della misura delle sanzioni, giova a ritenere fondata la questione.

Come più volte ritenuto (sentenze n. 25 del 1967; n. 104 del 1968 e n. 48 del 1969) è affidata al legislatore la valutazione discrezionale delle singole condotte antigiuridiche al fine di farne derivare il trattamento sanzionatorio da applicare: il che, rapportato all'art. 3 della Costituzione, si risolve nella giustificazione della prevalenza della differenziazione sulla uniformità (citata sentenza n. 104 del 1968).

Unico limite è segnato dalla razionalità dell'apprezzamento del legislatore. Questo limite, per quanto riguarda la questione in esame, non è da ritenersi superato.

Invero, il sistema della legge risulta razionalmente utilizzato dal legislatore come mezzo esecutivo strumentale, accompagnato da garanzie giurisdizionali, di fronte a prolungate resistenze del debitore imprenditore commerciale, per la realizzazione, non più dilazionabile, del credito fiscale: il tutto coordinato in modo da consentire al debitore moroso una serie di giustificazioni, dilazioni e ricorsi preventivi al fine di impedire ogni intempestivo provvedimento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 261 e 262 del testo unico delle leggi sulle imposte dirette (decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645) sollevata con le ordinanze di cui in epigrafe in riferimento agli artt. 3 e 4 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 1970.

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 - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

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.