CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1114/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1114)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Camera di Consiglio del **09/11/1988**; Decisione del **12/12/1988**
Deposito del **20/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **28/12/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12978**
Atti decisi:

N. 1114

SENTENZA 12-20 DICEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del D.L. 6 gennaio 1986, n. 2 (Disposizioni urgenti per assicurare la continuità della riscossione delle imposte dirette e per il differimento di taluni termini in materia tributaria e di interventi straordinari nel Mezzogiorno. Disposizioni in tema di monopoli di Stato e di imposta di registro), convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1986, n. 60, promosso con ordinanza emessa il 15 febbraio 1988 dal Pretore di Nocera Inferiore nel procedimento civile vertente tra Smaldone Arturo e S.p.A. S.E.V. (Società Esattorie Vacanti), iscritta al n. 195 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 1988.

Visto l'atto di costituzione della S.p.A. S.E.V. (Società Esattorie Vacanti) nonché l'atto di

intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 9 novembre 1988 il giudice relatore Ugo Spagnoli

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 15 febbraio 1988, il Pretore di Nocera Inferiore ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 D.L. 6 gennaio 1986, n. 2, convertito nella legge 7 marzo 1986, n. 60 "nella parte in cui richiamando, al sesto comma, in via di esclusione, il d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858, e fondando la propria esistenza sulla legge 4 agosto 1977, n. 524, consente che l'obbligatorietà e la possibilità di conferma in servizio del personale dell'esattoria vacante venga effettuata dalla S.E.V. (Società Esattorie Vacanti) in ottemperanza all'art. 2 legge 4 agosto 1977, n. 524".

Il giudice a quo premette che la legge 4 agosto 1977, n. 524 allo scopo di garantire allo Stato la riscossione delle entrate tributarie in un periodo in cui, dopo la modifica del sistema di riscossione seguito alla riforma del 1973, era prevedibile che molte esattorie sarebbero state abbandonate alla scadenza del 31 dicembre 1974 - impose al sistema esattoriale la costituzione ed il mantenimento in vita di una Società (la S.E.V. appunto) alla quale le esattorie non altrimenti collocabili potessero essere assegnate d'ufficio onde essere gestite sino al momento in cui avrebbe preso il via il nuovo sistema.

Circa la sorte dei lavoratori in servizio presso tali esattorie, la legge non garanti' comunque il loro passaggio alla S.E.V. ma, per evitare che su questa - già obbligata ad assumere la gestione di aziende improduttive - gravasse l'onere di artificiosi gonfiamenti di organici, stabilì, all'art. 2, che dovesse essere confermato il personale in servizio al 31 dicembre 1974 che a tale data risultava iscritto da almeno tre mesi al Fondo di previdenza degli impiegati esattoriali. Per il personale assunto successivamente, la conferma era prevista come facoltativa, a condizione che esso avesse la suindicata minima iscrizione al Fondo e che "resti invariato il numero degli addetti alla esattoria rispetto alla situazione in atto al 31 dicembre 1974".

L'impugnato art. 1, sesto comma, del D.L. 6 gennaio 1986, n. 2, convertito con modificazioni nella legge 7 marzo 1986, n. 60, dispone a sua volta che "Alla Società esattorie vacanti sono conferite le esattorie comunque vacanti dal 1° gennaio 1986 e per le quali non è stato effettuato il collocamento nei modi previsti" dal d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858.

Premesso, in punto di rilevanza, che tale disposizione costituisce "presupposto dell'assegnazione alla S.E.V. dalla esattoria di Scafati" il Pretore osserva che con essa - attraverso una proroga indiscriminata - diventa ordinario il sistema che nella l. n. 524 del 1977 era transitorio e prefissato nel tempo, in quanto limitato al periodo 1975-1983.

Ora, poiché il principio generale posto dall'art. 140 d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858 (Testo unico delle leggi sui servizi della riscossione delle imposte dirette) è quello del mantenimento in servizio del personale in caso di trapasso di gestione dell'esattoria (sempreché sia iscritto da almeno tre mesi al Fondo di previdenza), l'adozione - in via non più transitoria ma definitiva - del diverso criterio per cui la conferma è invece, in base alle predette disposizioni, facoltativa contrasta, ad avviso del giudice a quo, con le garanzie di pari trattamento dei lavoratori e di tutela del lavoro poste dagli artt. 3 e 35 Cost.: senza che a giustificazione di ciò possano addursi né la circostanza che la S.E.V. subentra ex officio nella gestione dell'esattoria, né il fatto che diversi regimi di mantenimento in servizio corrispondono a diversi modi di collocamento del personale".

2. - La Società Esattorie Vacanti, costituitasi, premette in fatto che l'esattoria di Scafati,

dopo la decadenza dalla carica dell'esattore Smaldone Luigi, le era stata conferita in gestione con decreto del Ministro delle Finanze del 15 luglio 1986, e che l'attore nel giudizio a quo Smaldone Arturo, da essa non confermato in servizio, era stato assunto il 1° luglio 1984.

Osserva poi, che la proroga temporanea della regolamentazione della legge n. 524 del 1977 disposta con la norma impugnata non è valsa a rendere definitivo il sistema transitorio previsto da tale legge: tant'è che con la l. 4 ottobre 1986, n. 657 il Governo è stato delegato ad emanare le disposizioni occorrenti per l'istituzione e la disciplina del servizio di riscossione dei tributi e che il Governo, rimesso in termini dalla legge 3 ottobre 1987, n. 403, ha provveduto con d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, il cui art. 131 disciplina il "trasferimento delle esattorie gestite dalla Società Esattorie Vacanti".

La S.E.V. sostiene, inoltre, che il principio di conservazione del posto di lavoro in caso di trapasso di azienda di cui all'art. 140 T.U. è, a sua volta, eccezionale rispetto al principio generale di cui all'art. 2103 (rectius: 2112) c.c., e che comunque, nell'ambito del sistema particolare del lavoro esattoriale, la deroga a tale principio posta dall'art. 2 l. n. 524 del 1977 si giustifica col fatto che la S.E.V. è obbligata ad assumere la gestione di aziende improduttive: sì che ragionevolmente il legislatore l'ha garantita dall'onere di artificiosi gonfiamenti di organici. Tali ragioni, a suo avviso, permangono anche in relazione alla legge di proroga del sistema della legge del 1977; e non a caso lo stesso sistema è stato previsto dall'art. 2 della legge 4 ottobre 1986, n. 657 e, conseguentemente dal d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 (art. 121). D'altra parte, l'accoglimento della questione si risolverebbe in una sperequazione retroattiva in danno degli ex dipendenti esattoriali non confermati in servizio nel periodo 1975-1983 sotto il vigore originario della l. n. 524 del 1977.

Analoghe argomentazioni sono svolte dalla S.E.V. in una memoria aggiunta depositata nell'imminenza dell'udienza.

3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, deduce innanzitutto l'inammissibilità della questione sia per oscurità della motivazione, sia "per aberratio ictus e per non rilevanza", in quanto, limitandosi la norma impugnata a confermare e prorogare la normativa del 1977, il suo accoglimento non gioverebbe a risolvere il giudizio a quo in senso favorevole al ricorrente.

Nel merito, poi, l'Avvocatura osserva che la pretesa trasformazione della disciplina da provvisoria a definitiva è smentita dalla riforma del servizio di riscossione poi attuata (l. n. 657 del 1986 e successivo decreto delegato), e che è del tutto razionale la scelta del legislatore di evitare, nel passaggio al nuovo regime, l'aggravio sulla finanza statale derivante dal personale eccedentario.

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata dal Pretore di Nocera Inferiore ha per oggetto la particolare disciplina dettata, in tema di conferma del rapporto di lavoro del personale delle esattorie vacanti, dall'art. 2 della legge 4 agosto 1977, n. 524 per il periodo 1975-1983, successivamente prorogata da diversi provvedimenti, tra i quali l'impugnato D.L. 6 gennaio 1986, n. 2, convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1986, n. 60.

La legge n. 524 del 1977 venne emanata per far fronte alla situazione determinatasi - a seguito della riforma tributaria del 1973 - per effetto della rinuncia di numerosi titolari di esattorie scarsamente remunerative o deficitarie, e della impossibilità di ricollocazione delle stesse attraverso i modi normali (e cioè per asta o d'ufficio) previsti dal d.P.R. 15 maggio 1963,

n. 858. Al fine di assicurare - in attesa di una riforma generale della materia - l'integrale riscossione dei tributi su tutto il territorio nazionale, la legge imponeva la costituzione - da parte del Consorzio Nazionale degli esattori in carica - di una società per azioni (successivamente denominata Società Esattorie Vacanti - S.E.V.) alla quale il Ministero delle Finanze avrebbe conferito per il periodo 1975-1983 la gestione delle esattorie rimaste vacanti - o che tali sarebbero rimaste in futuro - non collocabili nei modi ordinari.

Con l'art. 2, la legge citata disciplina le vicende del rapporto di lavoro dei dipendenti delle esattorie rimaste vacanti nei confronti della costituenda società subentrante ex officio. Per il primo comma di detto articolo la Società deve provvedere alla conferma del personale in servizio al 31 dicembre 1974 e - a tale data - iscritto da almeno tre mesi al Fondo di Previdenza degli impiegati esattoriali. Per il secondo comma il personale assunto successivamente al 31 dicembre 1974 può essere confermato, ma a condizione che resti invariato il numero degli addetti all'esattoria rispetto alle situazioni in atto alla predetta data.

La gestione delle esattorie vacanti così disposta fu successivamente prorogata sino al 31 dicembre 1984 dal D.L. 18 ottobre 1983, n. 568, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 dicembre 1983, n. 681 e sino al 31 dicembre 1985 dalla legge 21 dicembre 1984 n. 867. Il decreto legge 6 gennaio 1986, n. 2, convertito nella legge 7 marzo 1986, n. 60, prorogando al 31 dicembre 1986 le gestioni delle esattorie comunali e consorziali, delle ricevitorie provinciali delle imposte dirette e delle tesorerie comunali e provinciali per le quali non fosse stata notificata rinunzia da parte dei titolari, stabilisce nel comma sesto dell'art. 1 che "alla Società esattorie vacanti sono conferite le esattorie comunque vacanti dal 1° gennaio 1986 e per le quali non è effettuato il collocamento nei modi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1963, n. 858".

2. - Afferma il giudice a quo che con quest'ultima disposizione del D.L. n. 2 del 1986 il sistema normativo dettato in via transitoria per il periodo 1975-1983 dalla legge n. 524 del 1977, sarebbe divenuto ordinario ed a tempo inderminato, sì da far assumere carattere definitivo al principio espresso dall'art. 2 della citata legge n. 524 che consente ad una società - sia pure obbligata a subentrare nella gestione delle esattorie vacanti - di non confermare in servizio i dipendenti assunti dopo una data prestabilita. Si sarebbe così determinata in danno di costoro un' ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai dipendenti di esattorie non affidate alla gestione della S.E.V., i quali - a norma dell'art. 140 del d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858 (Testo unico delle leggi sui servizi della riscossione delle imposte dirette) - hanno diritto, alla scadenza o cessazione del contratto di esattoria o ricevitoria, di essere mantenuti in servizio senza soluzione di continuità, alla sola condizione di risultare iscritti da almeno tre mesi al Fondo di previdenza. Di qui l'impugnazione, per contrasto con gli artt. 3 e 35 Cost., dell'art.1 del D.L. 6 gennaio 1986, n. 2, "nella parte in cui, richiamando al sesto comma, in via di esclusione, il d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858 e fondando la propria esistenza sulla legge 4 agosto 1977, n. 524, consente che la obbligatorietà e la possibilità di conferma in servizio del personale della esattoria vacante venga effettuato dalla S.E.V. (Società Esattorie Vacanti) in ottemperanza dell'art. 2 della legge 4 agosto 1977, n. 524".

3. - La questione non è fondata.

Infatti i sospetti di incostituzionalità del giudice remittente si fondano sull'errato presupposto secondo il quale il sistema normativo predisposto solo provvisoriamente dalla legge n. 524 del 1977 sarebbe divenuto definitivo per effetto della disposizione impugnata. Innanzitutto il D.L. n. 2 del 1986 - nel quale quest'ultima è contenuta - è un provvedimento di proroga - al pari di altri emessi precedentemente non tale di per sé da determinare un'alterazione del carattere transitorio della legge n. 524 del 1977. Né si può dire che la proroga voluta dal legislatore si sia risolta - per effetto dell'ulteriore decorso del tempo e dell'assenza di concrete iniziative legislative - in un rinvio sine die della prevista riforma del settore, sì da far assumere i caratteri di stabilità e di ordinarietà ad una disciplina sorta come

provvisoria. Ed invero, allorché il decreto legge contenente la norma impugnata veniva emanato, era in corso in Parlamento la discussione del disegno di legge che avrebbe condotto alla concessione - con la legge 4 ottobre 1986, n. 657 - della delega al Governo per una ampia riforma del servizio di riscossione dei tributi. Il relativo decreto delegato (d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43), anch'esso precedente alla ordinanza di rimessione, istituisce il servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di enti pubblici, così riformando ampiamente il precedente sistema.

Così escluso che il provvedimento impugnato possa aver reso ordinario un sistema transitorio, perdono rilievo le altre considerazioni che l'ordinanza di remissione collega strettamente al presupposto dell'acquisito carattere definitivo - per effetto della norma impugnata - delle disposizioni contenute nei primi tre commi dell'art. 2 della legge n. 524 del 1977, in ordine alla conferma del rapporto di lavoro dei dipendenti delle esattorie vacanti. Lo stesso giudice remittente non sembra infatti dubitare che le predette norme - ove effettivamente destinate a dare una soluzione transitoria ai problemi connessi alle esattorie divenute vacanti e non più collocabili - rispondano a criteri di razionalità.

Non può invero ritenersi arbitraria la scelta del legislatore - nell'ambito di misure dirette a rendere meno gravoso l'onere imposto alla costituenda società chiamata a gestire le esattorie deficitarie - di bloccare l'entità del personale da confermare obbligatoriamente a quella in servizio ad una determinata data, imponendo altresì tale limite numerico all'esercizio della facoltà concessa alla società subentrante di conferma del personale assunto successivamente. L'esigenza posta a base della scelta è quella - evidenziata nella stessa ordinanza di rimessione - di evitare alla Società esattorie vacanti già obbligata ad assumere la gestione di aziende improduttive, nonché al futuro sistema risultante dalla riforma del settore, gli oneri connessi ad una eccedenza di personale determinata da artificiosi gonfiamenti di organici, o - come sottolinea la relazione al disegno di legge n. 632 presentato dal Ministro delle Finanze - da "assunzioni di comodo da parte dell'esattoria uscente".

La particolarità della situazione alla quale il legislatore ha dovuto far fronte per salvaguardare un interesse pubblico giustifica pertanto che, in attesa della riforma del settore, si sia introdotta in via transitoria una deroga al regime di stabilità disposto dall'art. 140 del d.P.R. n. 858 del 1963. Sarebbe stato certo auspicabile che la durata del regime transitorio fosse contenuta nei limiti della originaria previsione, senza ricorso a proroghe, il cui prolungato ripetersi avvicina pur sempre alla definitività la iniziale natura transitoria della disciplina derogatoria: ma il fatto che questa abbia comunque mantenuto tale carattere e risponda ad esigenze pubbliche, discrezionalmente apprezzate e null'affatto arbitrarie, induce ad escludere la lamentata lesione delle norme costituzionali invocate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, sesto comma, del D.L. 6 gennaio 1986, n. 2 (Disposizioni urgenti per assicurare la continuità della riscossione delle imposte dirette e per il differimento di taluni termini in materia tributaria e di interventi straordinari nel Mezzogiorno. Disposizioni in tema di monopoli di Stato e di imposta di registro), convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1986, n. 60, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost. dal Pretore di Nocera Inferiore con ordinanza del 15 febbraio 1988 (r.o. n. 195/1988).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 20 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.