CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **259/1990** (ECLI:IT:COST:1990:259)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Camera di Consiglio del **21/02/1990**; Decisione del **23/05/1990**
Deposito del **25/05/1990**; Pubblicazione in G. U. **30/05/1990**
Norme impugnate:
Massime: **16358 16359**
Atti decisi:

N. 259

SENTENZA 23-25 MAGGIO 1990

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 15, 16 (recte: 17), 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 56, 57 e 58 del regio decreto 30 ottobre 1930, n. 1731 (Norme sulle comunità israelitiche e sulla unione delle comunità medesime) promosso con ordinanza emessa l'8 giugno 1989 dalla Corte di cassazione - Sezioni Unite Civili - nel procedimento civile vertente tra la Comunità Israelitica di Firenze e Daskal Mosche ed altra, iscritta al n. 512 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1989;

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

Udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 1990 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Ritenuto in fatto

In sede di regolamento preventivo di giurisdizione - proposto nel corso di un giudizio pendente dinanzi al Pretore di Firenze, quale giudice del lavoro, per il pagamento della indennità di fine rapporto, la regolarizzazione previdenziale ed il risarcimento dei danni richiesti da due soggetti, che assumevano di aver prestato servizio per circa due anni alle dipendenze della Comunità israelitica di quella città - la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 15, 16, (recte: 17), 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 56, 57 e 58 del regio decreto 30 ottobre 1930 n. 1731 (Norme sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle Comunità medesime), in riferimento all'art. 8, secondo comma, della Costituzione nonché agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, sotto il profilo che, poiché dalle norme impugnate sarebbero desumibili, per le Comunità israelitiche, i caratteri propri delle persone giuridiche pubbliche con conseguente qualificazione del rapporto di lavoro con esse instaurato come rapporto di pubblico impiego e come tale devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ciò sarebbe in contrasto con il principio della autonomia istituzionale delle confessioni religiose, quale si ricava dall'art. 8, secondo comma, della Costituzione ed altresì con il principio supremo della laicità dello Stato, quale emerge dagli altri parametri costituzionali invocati.

Riferisce il giudice a quo che le parti, resistenti al ricorso pregiudiziale proposto dalla Comunità israelitica, hanno affermato la natura privatistica del rapporto di lavoro subordinato dedotto in giudizio e la estraneità di esso rispetto alle attività comunitarie disciplinate dalla normativa impugnata, ed hanno, in subordine, precisato che, anche a voler ammettere la natura pubblicistica dell'ente datore di lavoro, tale natura sarebbe venuta meno con l'entrata in vigore della Costituzione o, in ulteriore subordine, per effetto della sopravvenuta legge 8 marzo 1989, n. 101 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane). Quest'ultima, infatti, avrebbe attuato il principio costituzionale della autonomia organizzativa sancito dall'art. 8, secondo comma, della Costituzione ed avrebbe disciplinato le Comunità ebraiche come persone giuridiche private (artt. 20, 21, terzo comma, 24, secondo comma), espressamente abrogando le norme previgenti (art. 34).

Precisata la inconferenza della portata innovativa o meno della predetta legge sopravvenuta circa la natura della personalità giuridica di cui godono ora le Comunità ebraiche - e ciò in applicazione del principio tempus regit actum, per essere il rapporto di lavoro dedotto in giudizio pacificamente cessato in data anteriore alla entrata in vigore della nuova disciplina - il giudice della rimessione, escludendo di poter giungere ad una interpretazione delle norme impugnate "adeguatrice" rispetto ai sopravvenuti principi costituzionali, motiva sulla rilevanza della proposta questione che, se accolta, consentirebbe di non qualificare più il rapporto di lavoro come di pubblico impiego intrattenuto con ente pubblico non economico, con le note conseguenze sul piano della giurisdizione.

Nel merito, richiamata la precedente pronuncia di questa Corte (sent. n. 43 del 1988), denuncia le disposizioni impugnate in quanto contrarie all'autonomia istituzionale delle Comunità israelitiche, con la quale non è compatibile la ingerenza dello Stato.

2. - Non si sono costituite nel presente giudizio le parti private.

Ha invece spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri per eccepire, da un canto, la irrilevanza della questione, sotto il profilo che la peculiare configurazione delle Comunità israelitiche, secondo il diritto previgente (rispetto alla sopravvenuta legge n. 101 del

1989), non si ripercuoterebbe sui rapporti di lavoro al punto da comportare la giurisdizione del giudice amministrativo; questa, infatti, può essere esclusa senza necessità di alcuna pronuncia demolitoria, la quale non si palesa necessaria nemmeno per l'esigenza di adeguamento della normativa impugnata ai parametri della Costituzione repubblicana, ben potendo a ciò provvedersi in via interpretativa e nei limiti strettamente necessari.

Considerato in diritto

1. - Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, in un giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione relativo ad una controversia di lavoro promossa nei confronti di una Comunità israelitica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 8, secondo comma, nonché 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 15, 16 (recte: 17), 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 56, 57 e 58 del regio decreto 30 ottobre 1930, n. 1731 (Norme sulle comunità israelitiche e sulla Unione delle comunità medesime).

Si sostiene dal giudice rimettente che le norme denunziate, considerate nel loro complesso, danno luogo alla attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico alle comunità in parola, il che contrasta sia con il principio costituzionale dell'autonomia delle confessioni religiose, che rende illegittima ogni interferenza dello Stato nell'autonomia degli enti costituiti per fini di religione, sia con il principio della laicità dello Stato, espressi nei parametri costituzionali invocati.

2. - Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione, proposta dalla Presidenza del Consiglio interveniente nell'assunto che la peculiare configurazione pubblicistica delle Comunità israelitiche derivante dalla disciplina che, ratione temporis, deve essere applicata al rapporto controverso, non si ripercuoterebbe sui rapporti di lavoro al punto da comportare la giurisdizione del giudice amministrativo e, di conseguenza, la controversia potrebbe essere attribuita al giudice ordinario del lavoro, indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Al riguardo va osservato che, come è stato posto in evidenza nell'ordinanza di rimessione, alla stregua della previgente disciplina dettata dal regio decreto 30 ottobre 1930, n. 1731 (espressamente abrogato dalla legge 8 marzo 1989, n. 101 che il giudice a quo ritiene però non applicabile ratione temporis al rapporto controverso), sotto il cui regime si è esaurito il rapporto di lavoro oggetto del giudizio a quo, era pacifica, in giurisprudenza e nella prevalente opinione della dottrina, la natura pubblica della personalità giuridica delle comunità, perché tale natura, anche se non era espressamente dichiarata dalla legge, si desumeva dal complesso delle disposizioni contenute nella disciplina citata che verrà in prosieguo meglio illustrata.

Le Sezioni Unite della Cassazione, muovendo da questa premessa, ritengono che la risoluzione della questione di giurisdizione sia esclusivamente condizionata dalla qualificazione della personalità giuridica delle Comunità israelitiche nel senso che solo se, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme denunciate (che è appunto lo scopo per cui è stata sollevata la questione), si faccia venir meno la qualificazione pubblica di tali enti, potrebbe addivenirsi all'attribuzione della controversia al giudice ordinario del lavoro.

In presenza dell'obiettivo thema decidendum risultante dall'ordinanza di rimessione, non può questa Corte, come invece sembra adombrare l'interveniente, sostituirsi al giudice a quo con il modificare l'oggetto del giudizio sulla giurisdizione spostandolo su profili diversi, che possano consentire di far qualificare il rapporto di lavoro come privatistico, indipendentemente dalla qualificazione dell'ente datore di lavoro, su cui invece si basa l'ordinanza di rimessione.

Una pronuncia del genere non spetta alla Corte costituzionale che, nel valutare il presupposto della rilevanza, deve muovere dall'oggetto del giudizio pendente dinanzi al giudice che ha rimesso la questione per verificare se la sua decisione sia effettivamente condizionata dal quesito di costituzionalità: il che, secondo quanto si è avuto modo di esporre, appare nella specie indubitabile.

3.1. - Nel merito la questione è fondata.

In proposito non sembra possibile che si possa pervenire, come adombrato dall'interveniente, alla affermazione della natura privatistica delle Comunità israelitiche mediante una interpretazione adeguatrice delle norme denunciate ai parametri costituzionali invocati. Questa interpretazione è preclusa, secondo quanto dimostrato anche dal giudice a quo, sia dalla contraria concreta attuazione della disciplina, secondo la prassi giurisprudenziale ed amministrativa e l'opinione della prevalente dottrina - che si sono mosse sempre nel presupposto della natura pubblica delle comunità - sia dalla considerazione che, come si dirà fra poco, le norme denunciate delineano una disciplina nel suo complesso incompatibile con la qualificazione privatistica di tali enti, che non potrebbe perciò essere affermata se non per effetto dell'eliminazione della disciplina sospettata di incostituzionalità.

L'art. 1 del regio decreto del 1930, n. 1731 determina difatti gli scopi ed i compiti delle comunità; l'art. 2 indica le entità che possono essere riconosciute quali comunità israelitiche e le circoscrizioni territoriali di ciascuna di esse; l'art. 3 fissa le modalità per l'istituzione di nuove comunità e per le loro trasformazioni; l'art. 15 elenca i compiti del Consiglio; l'art. 16 (recte: 17, in quanto è riguardo a tale norma che in concreto si appuntano le censure, come risulta nella parte motiva dell'ordinanza di rimessione) determina i poteri della Giunta; gli artt. 18 e 19 riguardano la nomina e le attribuzioni del presidente e del vice presidente; gli artt. da 24 a 30 concernono i poteri impositivi delle comunità, i contributi obbligatori a carico degli appartenenti ad esse, la fissazione della relativa aliquota da parte del consiglio, la valutazione del reddito complessivo di ciascun contribuente, la formazione e la pubblicazione della matricola, il sistema dei ricorsi avverso la determinazione dell'imponibile ed il ricorso all'autorità giudiziaria solo per violazione di legge, la pubblicazione del ruolo e la riscossione dei contributi con le forme ed i privilegi previsti per la riscossione delle tasse comunali, la disciplina dell'obbligo di pagamento dei contributi: l'art. 56 (modificato per effetto del regio decreto 20 luglio 1932, n. 884 e del regio decreto legge 19 agosto 1932, n. 1080) prevede la vigilanza e la tutela sulle comunità, affidandole al ministero dell'interno; l'art. 57 disciplina lo scioglimento degli organi amministrativi e la nomina di un commissario governativo; l'art. 58 concerne l'approvazione governativa dei regolamenti generali di amministrazione e dei regolamenti organici della comunità.

Da quanto precede risulta che si è in presenza di un corpo normativo unitario che imprime alle comunità israelitiche il carattere di enti pubblici. Difatti, come si rileva nell'ordinanza di rimessione, da un canto esso attribuisce agli organi dello Stato un penetrante potere di ingerenza sul modo di essere strutturale e funzionale di detti enti, molto simile a quello proprio degli enti pubblici territoriali minori e quale non è dato di riscontrare nel nostro ordinamento per nessun ente privato e, d'altra parte, conferisce alle comunità poteri autoritativi e privilegi in materia di riscossione dei contributi, che presuppongono l'implicito riconoscimento della natura pubblica degli enti cui essi vengono attribuiti.

Trattandosi di un corpo normativo unitario - in cui il conferimento di poteri propri degli enti pubblici è reso possibile dalla particolare posizione di soggezione in cui le comunità sono poste nei confronti degli organi dello Stato mentre, reciprocamente, questa posizione di soggezione si giustifica in virtù della contemporanea attribuzione di poteri pubblicistici - non sembra possibile isolare ciascuna delle norme denunciate, per cui, ai fini dello scrutinio di legittimità, esse devono essere considerate globalmente. Ma come è stato bene posto in evidenza dal giudice rimettente, è proprio dalla reciproca connessione tra tali norme che viene

desunto il carattere pubblico della personalità giuridica delle comunità in parola, carattere che si presenta del tutto incompatibile con il principio costituzionale dell'autonomia statutaria delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 8, secondo comma, della Costituzione) e con quello della laicità dello Stato (artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione).

3.2. - Che sussista tale incompatibilità discende anche dalla considerazione che, come questa Corte ha già affermato (sent. n. 43 del 1988), "al riconoscimento da parte dell'art. 8, secondo comma, della Costituzione, della capacità delle confessioni religiose, diverse dalla cattolica, di dotarsi di propri statuti, corrisponde l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne direttamente per legge i contenuti".

La natura pubblica della personalità giuridica conferita alle comunità israelitiche dal complesso delle norme denunciate contrasta con detto principio, perché tale natura presuppone un regime cui corrisponde tutt'altro che l'abbandono da parte dello Stato di quel potere di ingerenza che questa Corte ha ritenuto in contrasto con molti dei parametri costituzionali assunti dal giudice a quo come termine di riferimento. Tale regime, come è stato difatti osservato dalla dottrina, cui già in passato ha fatto riferimento la giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 239 del 1984) per trarne analoghe conclusioni, determina una sorta di "costituzione civile" di una confessione religiosa ad opera del legislatore statale, un esempio, forse unico nel nostro ordinamento giuridico, di statuto di confessione religiosa formato ed emanato dallo Stato.

Non può perciò reputarsi conforme ai richiamati principi la normativa da cui tale regime deriva, soprattutto perché essa comporta l'assoggettamento di formazioni sociali, che si costituiscono sul sostrato di una confessione religiosa, alla penetrante ingerenza di organi dello Stato; il che, inoltre, rispetto alle altre religioni, costituisce una palese discriminazione che contrasta con il principio di uguaglianza, con quello della libertà religiosa e con quello della autonomia delle confessioni religiose.

Tale discriminazione - conseguente al carattere pubblicistico impresso alla personalità giuridica dal complesso delle norme denunciate - sia che si manifesti in una penetrante ingerenza nel modo di essere e nelle attività delle comunità israelitiche, sia che si manifesti, reciprocamente, nell'attribuzione di poteri autoritativi che sono propri degli enti pubblici, si pone altresì in contrasto con il principio di laicità dello Stato perché, come è stato già affermato dalla Corte (sent. n. 203 del 1989), questo "implica... garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale". Invece un regime così speciale - relativo ad istituzioni che trovano la loro ragion d'essere nel fattore religioso - sia esso di favore o di sfavore o contemporaneamente, come nella specie, nell'uno e nell'altro senso, fa venir meno proprio tale garanzia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 15, 16 (recte: 17), 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 56, 57, 58 del regio decreto 30 ottobre 1930, n. 1731 (Norme sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle comunità medesime), questione sollevata dalla Corte di cassazione, Sezione Unite civili, con ordinanza emessa l'8 giugno 1989.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 25 maggio 1990.

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.