

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CARBONE Vincenzo - Primo Presidente

Dott. VELLA Antonio - Presidente di sezione

Dott. VIDIRI Guido - Consigliere

Dott. MERONE Antonio - Consigliere

Dott. SALME' Giuseppe - Consigliere

Dott. RODORF Renato - Consigliere

Dott. LA TERZA Maura - Consigliere

Dott. AMOROSO Giovanni - Consigliere

Dott. BOTTA Raffaele - rel. Consigliere

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso proposto da:

RI.CO.MA. s.r.l, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma, presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, rappresentata e difesa dall'Avv. prof. *OMISSIS*, con studio in Catania, via Cervignano 32, giusta delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

INPS, in persona del legale rappresentante pro tempore;

MONTEPASCHI SERIT SICILIA S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore;

- intimati -

per regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al giudizio pendente innanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Ragusa, R.G. n. 1203/07, introdotto con ricorso depositato il 29 gennaio 2007. Preso atto che nessuno è presente per le parti;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 20 maggio 2008 dal Consigliere Dott. BOTTA Raffaele;

Lette le conclusioni scritte del P.G. che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice tributario.

Svolgimento del processo

La controversia riguarda l'impugnazione innanzi al giudice tributario di un preavviso di fermo di beni mobili registrati ai sensi del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 86, notificato al contribuente dal concessionario per la riscossione in relazione ad una cartella esattoriale per il pagamento della somma di Euro 46.287,73. La Commissione adita rigettava l'istanza di sospensiva del fermo per difetto di giurisdizione e il contribuente ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, a seguito del quale il giudice tributario ha sospeso il processo. Gli intimati INPS e Montepaschi Serit Sicilia non si sono costituiti né nel giudizio innanzi alla Commissione Tributaria, né nel giudizio innanzi a questa Corte.

Motivi della decisione

1. Il ricorso chiede alle Sezioni Unite di dichiarare la giurisdizione del giudice tributario nella fattispecie cui è interessata la controversia sulla base della disposizione di cui al D.L. n. 248 del 2006, art. 35, comma 26 quinquies, convertito con modificazioni con L. n. 296 del 2006, con la quale al D. Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, comma 1, che enumera gli atti impugnabili innanzi alle Commissioni tributarie, è stata aggiunta una lett. e) ter del seguente tenore: "il ricorso può essere proposto avverso ... il fermo di beni mobili registrati di cui al D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 86, e successive modificazioni". 1.1. Nonostante la chiarezza del dato normativo non sembrerebbe lasciare dubbi su una soluzione positiva, la questione pone, in realtà, un duplice problema: quello del coordinamento della richiamata disposizione introdotta nel D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, con la norma espressa dall'art. 2 del medesimo decreto che fissa i limiti della giurisdizione tributaria, e quello della circoscrivibilità della competenza del giudice tributario a conoscere delle sole controversie concernenti il fermo di beni mobili registrati relativo alla riscossione di tributi.

2. Il primo problema si pone in quanto il D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 2, esclude dalla giurisdizione tributaria "le controversie riguardanti gli atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove previsto, dell'avviso di cui al D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 50, per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni del medesimo decreto". E il fermo di beni mobili registrati è atto successivo alla notifica della cartella o dell'avviso di mora e trova la propria disciplina nel titolo 2° del D.P.R. n. 602 del 1973 dedicato alla riscossione coattiva dei crediti (e specificamente nel Capo 3° di tale titolo).

2.1. Sulla base di quanto disposto dal D. Lgs. n. 546 del 1992, art. 2, queste Sezioni Unite, anteriormente alla surricordata modifica dell'art. 19 del medesimo decreto, avevano ritenuto che in ordine al fermo di beni mobili registrati disciplinato dal D.P.R. n. 602 del 1973, art. 86, sussistesse la giurisdizione del giudice ordinario in quanto il fermo "è preordinato all'espropriazione forzata, atteso che il rimedio, regolato da norme collocate nel titolo 2° sulla riscossione coattiva delle imposte, si inserisce nel processo di espropriazione forzata esattoriale quale mezzo di realizzazione del credito" (Cass. S.U. ord. nn. 2053 e 14701 del 2006). Questa esegesi non può oggi essere mantenuta di fronte alla chiara volontà del legislatore di escludere il fermo di beni mobili registrati dalla sfera tipica dell'espropriazione forzata, rafforzando l'idea, da alcuni sostenuta, che l'adozione dell'atto in questione si riferisca ad una procedura alternativa all'esecuzione forzata vera e propria, che nel D.P.R. n. 602 del 1973, trova la propria tipizzante disciplina nel capo 2° del titolo 2° (mentre la disciplina del fermo di beni mobili registrati, non a caso, sarebbe dettata nel capo IH, del medesimo titolo).

In siffatta prospettiva è piuttosto evidente che la modifica introdotta al D. Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, collocando il fermo tra gli atti impugnabili innanzi alle Commissioni tributarie, abbia di riflesso determinato una modifica dell'art. 2 del medesimo decreto, in particolare del secondo periodo del comma 1 di detta norma nella parte in cui esclude dalla giurisdizione tributaria le controversie riguardanti gli atti dell'esecuzione forzata successiva alla notifica della cartella di pagamento. Ciò indica ancora una volta di più che la individuazione dell'area della giurisdizione tributaria, e dei relativi limiti, può essere compiuta solo mediante una lettura integrata del D. Lgs. n. 546 del 1992, artt. 2 e 19, e rende testimonianza di una chiara volontà legislativa di generalizzare la giurisdizione tributaria, lasciando alla giurisdizione ordinaria solo la sfera residuale dell'espropriazione forzata vera e propria la cui disciplina ha moventi simili a quella contenuta nel codice di rito e rispetto alla quale possono ben essere funzionali gli strumenti giurisdizionali di tutela del debitore garantiti dal medesimo codice.

3. La necessità di una lettura integrata del D.Lgs. n. 546 del 1992, artt. 2 e 19, agevola la soluzione del secondo problema: quello, cioè, se il giudice tributario debba limitarsi a conoscere delle sole controversie concernenti il fermo disposto in relazione a crediti tributari, escludendosi quelle controversie che riguardino il fermo adottato per crediti da sanzioni amministrative, in particolare quelle regolate dal codice della strada, rispetto alle quali è previsto l'utilizzo delle procedure di riscossione delle imposte a mezzo ruoli esattoriali.

Infatti, la modifica introdotta al D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, di cui si discute in questa sede, non ha apportato, come sua conseguenza, una corrispondente modifica del primo periodo dell'art. 2, comma 1, del medesimo decreto, a norma del quale la giurisdizione tributaria resta ancorata, come alla sua base legittimante, alle controversie concernenti tributi, sia pure di ogni genere e specie, comunque denominati.

3.1. Ciò non può non significare che le controversie relative al fermo di beni mobili registrati che possono essere conosciute dal giudice tributario siano solo quelle concernenti crediti da tributi.

E' questa, peraltro, la sola lettura della norma che si presenti come costituzionalmente orientata, in particolare alla luce delle recentissime sentenze del giudice della L. n. 64 del 2008 e L. n. 130 del 2008, secondo le quali "la giurisdizione del giudice tributario, in base all'art. 102 Cost., comma 2, deve ritenersi imprescindibilmente collegata alla natura tributaria del rapporto:

pertanto, l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria - sia che derivi direttamente da un'espressa disposizione legislativa ovvero, indirettamente, dall'erronea qualificazione di "tributaria" data dal legislatore (o dall'interprete) ad una particolare materia - comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali". Con la prima di tali sentenze è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 102 Cost., comma 2, il D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, comma 2, secondo periodo, come modificato dal D.L. 30 settembre 2005, n. 203, art. 3bis, comma 1, lett. b), convertito, con modificazioni, dalla L. 2 dicembre 2005, n. 248, art. 1, comma 1, nella parte in cui stabilisce che "appartengono alla giurisdizione tributaria anche le controversie relative alla debenza del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche previsto dal D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art.63, e successive modificazioni".

Con la seconda delle predette sentenze è stato, invece, dichiarato costituzionalmente illegittimo il D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, comma 1, nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione tributaria le controversie relative alle sanzioni comunque irrogate da uffici finanziari, anche laddove esse conseguano alla violazione di disposizioni non aventi natura tributaria.

3.2. Quest'ultima sentenza è particolarmente rilevante rispetto al caso qui in discussione proprio perchè relativa ad una fattispecie nella quale la formula adottata dal legislatore sembra in qualche modo prescindere, allo stesso modo di quella concernente il fermo di beni mobili registrati, dal riferimento a controversie aventi ad oggetto tributi. E in effetti, queste Sezioni Unite avevano interpretato quella formula - "sanzioni comunque irrogate da uffici finanziari" - come attinente ad una disposizione idonea ad individuare "la giurisdizione delle Commissioni Tributarie non con riferimento alla materia della controversia, ma in relazione all'organo competente ad irrogare la sanzione, nel senso che l'applicazione di questa da parte di un ufficio finanziario vale a radicare la giurisdizione delle Commissioni Tributarie anche nel caso in cui si tratti d'infrazione diversa da quelle più direttamente tributarie" (Cass. S.U. n. 13902 del 2007; v. anche Cass. S.U. n. 2888 del 2006 e 24398 del 2007). Questa esegesi della norma non è stata condivisa dal giudice delle leggi il quale ha affermato "che la lettura che del D. Lgs. n. 546 del 1992, art. 2, comma 1, da il diritto vivente, finisce per attribuire alla giurisdizione tributaria le controversie relative a sanzioni unicamente sulla base del mero criterio soggettivo costituito dalla natura finanziaria dell'organo competente ad irrogarle e, dunque, a prescindere dalla natura tributaria del rapporto cui tali sanzioni ineriscono", così ponendosi "in contrasto con l'art. 102, comma 2, e con la 6ª disposizione transitoria della Costituzione, risolvendosi nella creazione di un nuovo giudice speciale" (Corte cost. n. 130 del 2008). E ciò perchè, come affermato in precedenza dallo stesso giudice delle leggi, la giurisdizione tributaria, "deve ritenersi imprescindibilmente collegata" alla "natura tributaria del rapporto" e non può essere ancorata "al solo dato formale e soggettivo, relativo all'ufficio competente ad irrogare la sanzione" (Corte cost. ord. n. 34 del 2006).

3.3. Se questo necessario ancoraggio alla natura tributaria del rapporto è il fondamento della legittimità costituzionale della giurisdizione tributaria, anche per quanto riguarda il fermo bisogna affermare che in tanto il giudice tributario potrà conoscere delle relative controversie in quanto le stesse siano attinenti ad una pretesa tributaria. Sicché deve essere affermato il seguente principio di diritto: "La giurisdizione sulle controversie relative al fermo di beni mobili registrati di cui al D.P.R. n. 602 del 1973, art. 86, appartiene al giudice tributario ai sensi del combinato disposto di cui al D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 2, comma 1 e art. 19, comma 1, lett. e ter), solo quando il provvedimento impugnato concerna la riscossione di tributi".

Siffatta interpretazione si presenta, peraltro, aderente ad una volontà legislativa di pervenire ad una generalizzazione della giurisdizione tributaria, non più legata all'impugnazione di singoli specifici atti, che rimanga, tuttavia, coerente con il concetto di giurisdizione delimitata da una determinata materia, complessivamente considerata, che mantenga il giudice tributario nella funzione, costituzionalmente ammissibile, di giudice "sui tributi" e non di giudice "dell'amministrazione finanziaria".

4. L'affermato principio di diritto non comporta conseguenze negative per l'ipotesi che il fermo di beni mobili registrati concerna una pluralità di pretese, solo alcune delle quali di natura tributaria.

4.1. In una simile ipotesi, infatti, qualora il ricorso non sia stato originariamente proposto innanzi al giudice competente in relazione alla specifica natura dei crediti posti a fondamento del provvedimento di fermo, opererebbe il principio della translatio iudicii che consente al processo, iniziato erroneamente, in parte o in tutto, davanti ad un giudice che non ha la giurisdizione necessaria, di poter continuare davanti al giudice effettivamente dotato di giurisdizione, onde dar luogo ad una pronuncia di merito che conclude la controversia, comunque iniziata, realizzando in modo più sollecito ed efficiente il servizio giustizia, costituzionalmente rilevante (v. Cass. S.U. n. 4109 del 2007). E' questo un modo per assicurare il rispetto del principio del giusto processo senza forzare il dato costituzionale sull'ambito della giurisdizione tributaria: l'applicazione della translatio iudicii rappresenta, infatti, una adeguata tutela del cittadino che deve avere la possibilità di ricorrere alle garanzie apprestate dall'ordinamento sul piano giurisdizionale attraverso un percorso lineare e privo di "trappole formali", senza che tuttavia le esigenze di semplificazione e celerità del processo si convertano in una violazione dei limiti costituzionali.

4.2. Sicché il giudice adito dovrà verificare se i crediti posti a fondamento del provvedimento di fermo oggetto dell'impugnazione siano crediti di natura tributaria - ipotesi nella quale sussisterà la giurisdizione del giudice tributario - o crediti di natura non tributaria - ipotesi nella quale sussisterà la giurisdizione del giudice ordinario - e, in esito a tale accertamento, affermerà o declinerà la propria giurisdizione, nel primo caso, trattenendo la causa per la decisione del merito; nel secondo caso, rimettendo la stessa, innanzi al giudice competente. Tanto avverrà anche nell'ipotesi in cui il provvedimento di fermo oggetto di impugnazione concerna più crediti di diversa natura (tributaria e non): in tal caso il giudice adito separerà le cause, trattenendo quella per la quale egli ha giurisdizione e rimettendo la restante al giudice competente. Il debitore potrà in ogni caso proporre originariamente l'impugnazione separatamente innanzi ai giudici diversamente competenti in relazione alla natura dei crediti posti a base del provvedimento di fermo contestato.

4.3. Deve, pertanto, essere affermato il seguente principio di diritto: "Il giudice tributario innanzi al quale sia stato impugnato un provvedimento di fermo di beni mobili registrati ai sensi del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 86, deve accertare quale sia la natura - tributaria o non tributaria - dei crediti posti a fondamento del provvedimento in questione, trattenendo, nel primo caso, la causa presso di se, interamente o parzialmente (se il provvedimento faccia riferimento a crediti in parte di natura tributaria e in parte di natura non tributaria), per la decisione del merito e rimettendo, nel secondo caso, interamente o parzialmente, la causa innanzi al giudice ordinario, in applicazione del principio della translatio iudicii.

Allo stesso modo deve comportarsi il giudice ordinario eventualmente adito. Il debitore, in caso di provvedimento di fermo che trovi riferimento in una pluralità di crediti di natura diversa, può comunque proporre originariamente separati ricorsi innanzi ai giudici diversamente competenti".

5. Nella fattispecie oggetto del presente giudizio, i crediti esposti nella cartella esattoriale posta a fondamento del provvedimento di fermo impugnato consistono in contributi INPS per le assicurazioni sociali dei lavoratori dipendenti che non hanno natura tributaria e, pertanto, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, nel caso, in funzione di giudice del lavoro.

Sicché va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro e in applicazione del principio della translatio iudicii la causa deve essere rimessa innanzi al Tribunale territorialmente competente.

Non occorre provvedere sulle spese, stante la mancata costituzione della parte intimata.

P.Q.M.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Pronunciando sul ricorso, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro e rimette la causa innanzi al Tribunale territorialmente competente.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 20 maggio 2008.

Depositato in Cancelleria il 5 giugno 2008