

-3144/08



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Vincenzo	CARBONE	- Primo Presidente -
Dott. Rafaele	CORONA	- Presidente di sezione -
Dott. Roberto Michele	TRIOLA	- Consigliere -
Dott. Mario	CICALA	- Rel. Consigliere -
Dott. Salvatore	SALVAGO	- Consigliere -
Dott. Aldo	DE MATTEIS	- Consigliere -
Dott. Fabrizio	FORTE	- Consigliere -
Dott. Saverio	TOFFOLI	- Consigliere -
Dott. Francesco	TIRELLI	- Consigliere -

Oggetto

Giudiziale
Sull'on. lavoro
nuovo

R.G.N. 1451/07

Cron. 3/16/4

Rep.

Ud. 18/12/07

C.C.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso proposto da:

DELLA COSTANZA MARCO, elettivamente domiciliato in
ROMA, VIA ERITREA 9, presso lo studio dell'avvocato
LADIANA LUIGI, rappresentato e difeso dall'avvocato
MARTELLI MARIO, giusta delega in calce al ricorso;

- **ricorrente** -

contro

AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI PESARO, in persona
del Direttore pro-tempore, domiciliata in ROMA, VIA
DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO
STATO, che la rappresenta e difende ope legis;

2007

1416



- *controricorrente* -

per regolamento preventivo di giurisdizione in
relazione al giudizio pendente n.669/2005 della
Commissione Tributaria Provinciale di Pesaro;

udita la relazione della causa svolta nella camera di
consiglio il 18/12/07 dal Consigliere Dott. Mario
CICALA;

lette le conclusioni scritte dal Sostituto Procuratore
Generale Dott. Antonio Martone, il quale chiede che le
Sezioni unite della Corte di cassazione, in camera di
consiglio, dichiarino la giurisdizione delle
Commissioni tributarie, con le conseguenze di legge.

1451SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il sig. Marco Della Costanza proponeva ricorso avanti alla Commissione Tributaria Provinciale di Pesaro avverso avviso emesso dall'Agenzia delle Entrate di Pesaro per l'irrogazione di sanzioni previste dall'art. 3 comma 3 del decreto legge n. 12 del 2002 come convertito nella legge n. 73 dello stesso anno (utilizzo di "lavoro nero").

Nelle more del giudizio di primo grado, il ricorrente -preso atto dell'ordinanza n. 34 del 2006 della Corte Costituzionale e di pronunce di magistrature di merito (tra cui la stessa Commissione Tributaria Provinciale di Pesaro) che ritenevano la giurisdizione del giudice ordinario in relazione ad analoghe controversie- proponeva regolamento preventivo di giurisdizione

La Amministrazione si costituiva con controricorso.

Il Procuratore Generale concludeva per l'ammissibilità del ricorso e pronuncia in favore della giurisdizione del giudice tributario

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il regolamento preventivo di giurisdizione è stato proposto con riferimento ad una controversia instaurata davanti al giudice tributario con l'impugnazione di una sanzione amministrativa, irrogata con ingiunzione dell'Agenzia delle entrate, per violazione dell'art. 3 comma 3 del decreto legge n. 12 del 2002 come convertito nella legge n. 73 dello stesso anno, per l'impiego di lavoratori non registrati nelle relative scritture obbligatorie. Ed il Collegio condivide le conclusioni del Procuratore Generale secondo cui il ricorso anche se presentato da chi ha promosso il giudizio, è ammissibile in quanto, in presenza di ragionevoli dubbi, la legittimazione a proporre il regolamento preventivo di giurisdizione spetta a ciascuna delle parti in causa e quindi anche a quella che abbia presentato la sua



domanda davanti al giudice adito.

Il Collegio condivide altresì l'opinione del Procuratore Generale secondo cui il regolamento preventivo di giurisdizione è ammissibile ancorché il ricorrente, dopo aver esposto l'oggetto della controversia, concluda "*rimettendosi al giudizio della Suprema Corte in ordine alla determinazione della giurisdizione*"; senza formulare alcun quesito di diritto, sebbene il ricorso sia stato notificato successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 40 del 2006 che ha introdotto l'art. 366 *bis* cod. proc. civ. che prevede espressamente che l'illustrazione dei motivi di ricorso in Cassazione deve concludersi, a pena di inammissibilità, con la formulazione del quesito diritto.

Sull'ambito di applicazione dell'art. 366 *bis* la Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi reiteratamente nel senso di estenderlo anche a ricorsi diversi da quello ordinario e in particolare:

- a) al ricorso per regolamento di competenza e (v., da ultimo, Cass. n. 13318 del 2007) osservando che, trattandosi comunque di un mezzo di impugnazione, deve contenere tutti gli elementi previsti dall'art. 366 c.p.c. in ordine ai quali l'art. 47 c.p.c., non disponga una regolamentazione differenziata;
- b) al ricorso per revocazione (ovviamente per quanto riguarda le modalità di formulazione del motivo ai sensi del n. 5 dell'art.360 cpc) stantr l'espresso richiamo nel primo comma dell' art. 391 bis agli artt. 366 e seguenti (v. Cass. n.4640 del 2007);
- c) ai ricorsi avverso le decisioni dei giudici speciali per motivi attinenti alla giurisdizione (v. Cass. S U n.7258 del 2007) non ricorrendo alcune ragione per differenziare tale ipotesi da quella prevista nel n. i dell'art. 360 cod. proc. civ.;
- d) ai ricorsi in materia elettorale in considerazione del rinvio, in mancanza di specifica disciplina, al codice di rito previsto dall'art. 82, 3° comma del D.P.R. n.570 del 1960 (v. Cass. n. 14682 del 2007);

Le argomentazioni sinteticamente richiamate non sono invece idonee a giustificare l'applicazione dell'art. 366 *bis* anche al regolamento preventivo di giurisdizione atteso che:



a) i ricorsi prima elencati sono atti di impugnazione o (come nel caso della revocazione) comunque presuppongono, in ogni caso, una precedente decisione oggetto di censura con conseguente delimitazione del relativo ambito e, di riflesso, esigenza di specificazione dei motivi;

b) il regolamento preventivo, al contrario, è precluso da una precedente decisione anche sulla sola questione di giurisdizione e, secondo consolidata giurisprudenza della Cassazione, può risolversi nella sola esposizione sommaria dei fatti di causa (oggetto della controversia, parti del giudizio, fase del procedimento) e nella mera richiesta alla Corte di statuire quale sia il giudice dotato della "potestas iudicandi", anche senza che il ricorrente sia tenuto a indicare la sua opinione sul punto (tanto che il ricorso può essere proposto anche dall'attore in giudizio) e senza la formulazione di specifici motivi in diritto, mentre la Corte, anche nella eventualità che tali motivi siano formulati, può esaminare profili non dedotti dalle parti;

c) contrariamente a quanto ritenuto per il regolamento di competenza in relazione al ricorso *ex. n. 2* dell'art. 360, non può operarsi, ai fini che qui interessano, una sorta di equiparazione tra regolamento preventivo e ricorso ordinario ai sensi del n. 1 del citato art. 360 perché solo quest'ultimo ha ad oggetto una precedente decisione;

e) ritenuto, in definitiva, che tra la natura e la struttura del regolamento preventivo e la previsione dell'art. 366 *bis* ricorre una sorta di rapporto di incompatibilità tale indurre ad escludere la rilevanza dell'argomento desunto (con riferimento al regolamento di competenza per la prima volta da Cass. n. 4071 del 2007) dall'art. 380 *ter.* che, nel regolare il procedimento per la decisione sulle istanze di regolamento di giurisdizione e di competenza, rinvia all'art. 380 *bis* c.p.c. (procedimento per la decisione in camera di consiglio), che a sua volta nel primo comma rinvia all'art. 375 c.p.c., comma 1, n. 5, che espressamente prevede la pronuncia in camera di consiglio nell'ipotesi di difetto nei motivi dei requisiti di cui all'art. 366 *bis* c.p.c.; al riguardo si deve anche considerare che la norma non può direttamente riferirsi ai casi in cui la pronuncia in camera di consiglio è già comunque prevista in linea generale e indipendentemente dalla mancanza di specifici requisiti del ricorso;

Né argomenti decisivi in senso contrario possono essere desunti dalla *ratio* dell'innovazione legislativa volta a rafforzare, proprio attraverso la previsione della necessaria formulazione del quesito di diritto, la funzione di nomofilachia della Corte



(argomento questo sul quale hanno insistito le S U nella richiamata decisione n. 14682 del 2007- con riferimento peraltro a l'impugnativa di una decisione), perchè è evidente che imporre, a pena di inammissibilità, la formulazione del quesito diritto presuppone che il ricorso contenga necessariamente motivi in diritto.

Inoltre la soluzione contraria nuocerebbe al principio dell'economia processuale (che è alla base dell'istituto del regolamento preventivo) perchè precluderebbe alla Corte, comunque adita, di risolvere definitivamente e con efficacia in ogni successivo giudizio sulla stessa controversia la questione di giurisdizione , con possibile successivo rilievo, in ogni stato e grado del giudizio, dell'eventuale difetto di giurisdizione.

Il ricorso è pertanto ammissibile; e deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice tributario in conformità alla costante giurisprudenza di queste S U.

2. Per quanto attiene alla giurisdizione, queste Sezioni Unite con la decisione n. 2888 del 2006 (seguita ad esempio dalla pronuncia n. 13902 del 2007) hanno statuito che, in applicazione del nuovo testo dell'art. 2 del d. lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, introdotto dall'art. 12 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 è devoluta alla giurisdizione delle commissioni tributarie la controversia relativa all'opposizione avverso l'ordinanza irrogativa di sanzione amministrativa emessa dall'amministrazione finanziaria per violazione dell'art. 3, comma terzo, del d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito nella legge n. 23 aprile 2002, n. 73, relativa all'omessa registrazione di lavoratore dipendente nelle scritture obbligatorie osservando a sostegno che, pur non potendosi riconoscere a quest'ultima disposizione natura propriamente tributaria, deve ritenersi che la relativa sanzione amministrativa si aggiunge al sistema sanzionatorio contenuto nei decreti legislativi nn. 471, 472 e 473 del 18 dicembre 1997, dal momento che, ai sensi dell'art. 3, comma quarto, del suddetto di. n. 12 del 2002, competente ad irrogare la sanzione è l'Agenzia delle entrate, con la conseguenza che viene in rilievo la specifica previsione di competenza del giudice tributario per "le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari", come risultante dal novellato art. 2 del citato d. lgs. n. 546 del 1992, il quale prevede che tale giurisdizione sussiste, in via residuale, anche con riferimento all'organo (Agenzia delle entrate) che applica la sanzione amministrativa.



Ritiene il Collegio che simile orientamento non devolva al giudice tributario questioni estranee alla materia fiscale (ed in questi termini si prende posizione sui quesiti impliciti nelle ordinanze 394/2007 e 34/2006 della Corte Costituzionale).

E' infatti pacifico come ricadano nel sistema tributario forme di partecipazione alle "spese pubbliche" che non sono riconducibili alla "fiscalità generale", e non sono perciò ragguagliate ad una qualche specifica capacità patrimoniale del soggetto.

Rientrano cioè nel sistema fiscale anche quelle entrate pubbliche che si possono con termine moderno denominare "tasse di scopo" che cioè mirano a fronteggiare una spesa di interesse generale ripartendone l'onere sulle categorie sociali che da questa spesa traggono vantaggio, o che comunque determinano l'esigenza per la "mano pubblica" di provvedere. Esempi in proposito sono costituiti dai contributi consortili, dalla Tassa per lo Smaltimento dei rifiuti solidi Urbani (ora Tariffa Igiene Ambientale), dal canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue (che risponde al principio "chi inquina paga").

Si tratta di un complesso di proventi non sempre esattamente inquadrabili e definibili, i cui confini sono stati tracciati da queste Sezioni Unite (ordinanze n. 123 del 9 gennaio 2007 e n. 8956 del 16 aprile 2007) attraverso l'affermazione secondo cui deve essere riconosciuta natura tributaria a tutte quelle prestazioni che non trovino giustificazione o in una finalità punitiva perseguita dal soggetto pubblico, o in un rapporto sinallagmatico tra la prestazione stessa ed il beneficio che il singolo riceve.

Questa proposizione consente di individuare la massima estensione della giurisdizione tributaria compatibile con il testo costituzionale e con il divieto di istituire "giurisdizioni speciali".

Al giudice tributario possono cioè essere attribuite tutte le controversie che rientrano nella materia tributaria latamente intesa, ivi comprese quelle che derivino dalla applicazione di sanzioni conseguenti a violazioni di carattere tributario.

Possono, inoltre, essere attribuite ai giudici tributari quelle controversie che riguardino atti "neutri", cioè utilizzabili a sostegno di qualsiasi pretesa patrimoniale (tributaria o no) della mano pubblica. Così la legge 248/2006 ha inserito fra gli atti elencati nell'art. 19 del D. Legs. 546/1992, ed impugnabili avanti alle Commissioni Tributarie: *e-bis*) l'iscrizione di ipoteca sugli immobili di cui all'articolo 77 del decreto del Presidente della Repubblica 29



settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni; *e-ter*) il fermo di beni mobili registrati di cui all'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni. Questa attribuzione al giudice tributario è stata compiuta in considerazione del fatto che si discute di misure collocate all'interno nel sistema della esecuzione esattoriale e di matrice tributaristica, cui il legislatore ha ritenuto di far ricorso per facilitare la riscossione anche di entrate non tributarie. Ed il relativo contenzioso riguarda questioni attinenti alla regolarità formale e sostanziale della misura adottata; non alla fondatezza della pretesa che ha dato luogo al provvedimento di fermo ed alla iscrizione di ipoteca (dal momento che questa fondatezza deve già essere stata accertata con atti definitivi).

Del pari, questa Corte ha ritenuto che possano rientrare nella giurisdizione tributaria quelle controversie che presentino natura "mista" di elementi tributari e non tributari, ma che il legislatore assegni ad un unico giudice allo scopo di consentire un efficace esercizio del diritto di difesa da parte del privato (sentenza n. 13902 del 14 giugno 2007).

Non essendo però la giurisdizione tributaria una giurisdizione costituzionalmente garantita, resta sempre nella facoltà del legislatore sottrarre al giudice tributario un settore della materia tributaria per attribuirlo ad altra giurisdizione.

E' ciò che accade in relazione al sistema previdenziale costituito dalle così dette "assicurazioni obbligatorie".

Questo sistema rientra nell'ambito fiscale perché si concreta nell'obbligatorio esborso da parte di lavoratori e datori di lavoro di somme che verranno nel loro insieme utilizzate nell'interesse dei lavoratori, e per garantire il rispetto da parte dei datori di lavoro dei principi di solidarietà sociale. Senza che questo beneficio collettivo si rifletta necessariamente in un vantaggio per i singoli; né è consentito ai singoli (neppure se lavoratori autonomi) di sottrarsi ai conseguenti oneri rinunciando ai diritti che il sistema assicura, o evidenziando di non poter in concreto trarre alcun beneficio dal sistema stesso.

Il legislatore ha però ritenuto – con gli artt. 442 e 444 c.p.c.- di devolvere la massima parte della materia previdenziale al giudice ordinario in veste di giudice del lavoro; con una scelta costituzionalmente legittima ma non costituzionalmente obbligata (ribadita dal 5° comma dell'art. 24 del D. legs. 46/1999, modificato dal D.L. 24 settembre 2002, n. 209, convertito, con modificazioni, dalla L. 265/2002).



Si tratta –si ribadisce- di una scelta non obbligata e perciò questa Corte ha rigettato come manifestamente infondata la eccezione di legittimità costituzionale sollevata contro la disposizione che ha devoluto al giudice tributario le controversie relative al “contributo per il Servizio Sanitario Nazionale”, sottolineando che tale contributo ha natura tributaria in quanto trova applicazione a prescindere dall’an e dal quantum dei servizi (e della natura degli stessi) richiesti; e non ha un rapporto sinallagmatico con l’utilizzazione del Servizio (onde lo stesso termine di “contributo” appare improprio). In altre parole, le nozioni di entrate previdenziali ed entrate tributarie non sono antitetiche tanto è vero che la Corte Costituzionale ha qualificato come previdenziale quel contributo per le prestazioni del servizio sanitario nazionale che pur rientra nella giurisdizione tributaria (Corte cost., 28 novembre 1994, n.408)

Del pari non sono – ad avviso di questa Corte- fondati eventuali dubbi di costituzionalità circa il fatto che, attraverso la disposizione che attribuisce al giudice tributario la giurisdizione relativa alle sanzioni inflitte da uffici finanziari, ricada nella giurisdizione tributaria la controversia su cui qui le Sezioni Unite sono chiamate a pronunciarsi. E ciò anche ove si ritenga presupposto indispensabile affinché la previsione della giurisdizione tributaria appaia conforme a Costituzione (art. 102, secondo comma) che la cognizione attenga a controversie connesse a tributi, dal momento che la sanzione di cui all'art. 3 del decreto-legge n. 12 del 2002 ha – a giudizio di questa Corte- valenza tributaria, concernendo l'elusione degli oneri contributivi e la violazione di norme previdenziali, aventi –come già si è esposto- natura latu sensu tributaria.

Parimenti nessun profilo di incostituzionalità si delineerebbe ove si ritenesse che questa materia è stata sottratta alla giurisdizione tributaria dal decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 3, commi 3 e 5, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito dalla legge 23 aprile 2002, n. 73) ed ha demandati le sanzioni di cui ci andiamo occupando alle cure della Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente (questi “trasferimenti di giurisdizione” non sono del resto infrequenti si veda– in relazione ai diritti aeroportuali su



cui è intervenuta addirittura una norma interpretativa- la situazione di diritto evidenziata nella sentenza di queste Sezioni Unite 379 del 11 gennaio 2008).

L'eventuale mutamento della giurisdizione non esercita però alcuna influenza sui procedimenti in corso e portati avanti alla magistratura competente in base alle norme in vigore al momento della introduzione del giudizio (art. 5 c.p.c.). E dunque le relative questioni non sono rilevanti in questa sede dal momento che la legge 248/2006 non ha natura interpretativa, e procede soltanto ad una diversa ed innovativa individuazione dell'organo competente ad infliggere le sanzioni.

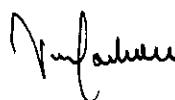
Deve pertanto essere dichiarata la giurisdizione del giudice tributario.

Appare opportuno procedere a compensazione delle spese.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso , dichiara la giurisdizione del giudice tributario, compensa fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili il 18 dicembre 2007



IL CANCELLIERE C1
Giovanni Stanislavia

Sezione in Concilio

11 FEB. 2008

