



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg. Magistrati:

dott. Margherita CASSANO	Primo Presidente f.f.	
dott. Adelaide AMENDOLA	Presidente Sezione	
dott. Carlo DE CHIARA	Consigliere	
dott. Enrico MANZON	Consigliere	
dott. Enrico SCODITTI	Consigliere	RGN 20439/22
dott. Alberto GIUSTI	Consigliere	Cron.
dott. Lina RUBINO	Consigliere	C.C. 21/02/2023
dott. Marco MARULLI	Consigliere	
dott. Francesco FEDERICI	Consigliere rel.	

Giurisdizione –
Regolamento
d'ufficio

Ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul regolamento di giurisdizione, iscritto nel R.G. al n. 20439 del 2022,
sollevato dal Tribunale Ordinario di Cuneo con ordinanza del 30 agosto 2022
nel procedimento vertente tra:

(omissis)

(omissis)

in persona del legale rappresentante p.t.,

ai fini del presente giudizio rappresentato e difeso dall'avv.

(omissis)

domiciliato presso la cancelleria della Corte di cassazione -

Ricorrente

CONTRO

(omissis)

(omissis)

(omissis)

-

Resistenti non costituiti in questa fase

Udita la relazione della causa svolta dal Consigliere Francesco Federici nella
camera di consiglio del 21 febbraio 2023;

RGN 20439/2022



lette le conclusioni scritte della Procura Generale, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Tommaso Basile, il quale ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del Giudice tributario.

RILEVATO CHE

Al (omissis) (omissis) delle (omissis) del (omissis) (omissis) (omissis) (omissis) fu notificata l'ingiunzione fiscale, emessa dalla (omissis) s.p.a. per omesso versamento del contributo veterinario e della maggiorazione del contributo veterinario, previsto dal d.lgs. 19 novembre 2008, n. 194. L'ingiunzione seguiva il sollecito di pagamento comunicato il 10 luglio 2017 dall'Azienda Sanitaria Locale (omissis) rimasto senza riscontro.

Avverso l'ingiunzione il (omissis) propose ricorso dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Ravenna, che, sulla base delle difese e delle eccezioni sollevate dall'ente impositore (l'ASL) e da quello riscossore (la (omissis) con sentenza n. 271/02/2019, depositata il 18 ottobre 2019, dichiarò il proprio difetto di giurisdizione in favore di quella del giudice ordinario. Nel medesimo provvedimento dichiarò anche la propria incompetenza territoriale.

Il ricorrente ha riassunto il processo dinanzi al Tribunale di Cuneo, che, ritenendo la materia contesa nella giurisdizione delle Commissioni tributarie, ha sollevato d'ufficio dinanzi a questa Corte, ex art. 59, comma 3, della l. 18 giugno 2009, n. 69, regolamento di giurisdizione.

Si è costituito il solo (omissis) che non ha tuttavia assunto alcuna specifica posizione.

Il Procuratore Generale ha chiesto che sia dichiarata la giurisdizione del giudice tributario.

CONSIDERATO CHE

Preliminarmente va evidenziato che, sebbene il d.lgs. n. 194 del 2008, in forza del quale è stata emessa l'ingiunzione fiscale opposta, sia stato abrogato dall'art. 21, comma 1, del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 32 [Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, comma 3, lettera g) della legge 4 ottobre 2019, n. 117. (21G00035)], il comma 2 della medesima norma ha disposto l'applicazione delle disposizioni e delle tariffe di competenza delle regioni e delle province autonome e delle Aziende



sanitarie locali, di cui al citato decreto n. 194, fino alla data del 31 dicembre 2021.

In ogni caso la pretesa fiscale portata nell'ingiunzione opposta afferisce all'anno 2017, così che a quella disciplina occorre in ogni caso fare richiamo per la composizione del conflitto negativo di giurisdizione ora all'attenzione della Corte.

Quanto al merito della questione, essa va composta con il riconoscimento della giurisdizione del giudice tributario, così come già dichiarato dalle Sezioni unite di questa Corte con sentenza 13 giugno 2014, n. 13431 (cfr. anche Cass., 9 gennaio 2015, n. 134).

Tale natura è stata riconosciuta per la doverosità della prestazione, imposta in forza dell'interesse generale al bene della salute e dei vincoli derivati dalle disposizioni comunitarie. Essa è stata collegata direttamente alla pubblica spesa, in quanto indirizzata ad una platea di destinatari individuati in relazione all'attività da questi svolta nel settore alimentare, gravando dunque sullo Stato l'obbligo di organizzare controlli ufficiali e di predisporre strutture, mezzi e personale per la loro effettuazione.

Le Sezioni Unite hanno nello specifico rilevato che l'oggetto della giurisdizione tributaria è delimitato dall'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, senza che su tale perimetro incida il dettato dell'art. 19 della medesima disciplina, che invece identifica gli atti oggetto d'impugnazione, senza neppure costituire una norma a struttura chiusa, per afferire quella tassatività non ai singoli atti in esso elencati, ma alle categorie a cui questi siano astrattamente riconducibili, e potendo pertanto ricomprendere anche gli atti atipici o con *nomen iuris* diversi da quelli indicati, che però producono gli stessi effetti giuridici, nonché anche quelli prodromici degli atti impositivi, ove con essi l'Amministrazione porti a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria (Sez. U, n. 13431 del 2014 cit.; 19 giugno 2015, n. 12759; Cass., Sezione Tributaria, 30 gennaio 2020, n. 2144).

Risultano pertanto compresi i tributi di ogni genere e specie, comunque denominati, per essere una giurisdizione esclusiva attribuita *ratione materiae*, indipendentemente dal contenuto della domanda e dalla tipologia di atti emessi dall'Amministrazione finanziaria, purché si tratti di controversie relative all'esercizio del potere impositivo, sussumibile nello schema potestà-soggezione (cfr. Sez. U, 20 novembre 2012, n. 20323; 26



marzo 2013 n. 7526; 3 maggio 2013, n. 10306; 18 febbraio 2014, n. 3773;
3 novembre 2017, n. 26149; 20 novembre 2020, n. 26495).

A maggior chiarezza si è affermato che «il dettato del D.Lgs. n. 546, art. 19, mentre, per un verso, rafforza la tesi suddetta, secondo cui per aversi controversia tributaria, rimessa alla giurisdizione delle commissioni tributarie, occorre l'esercizio del potere impositivo mediante un atto proveniente da un soggetto investito di detta *potestas*, d'altro canto, però, non può evidentemente condurre, in ragione della mancanza di tale atto nell'elenco ivi indicato, a precludere l'accesso del cittadino alla tutela giurisdizionale ogni qual volta esista un atto che si riveli comunque idoneo, in ragione del suo contenuto, a far sorgere l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c., come avverrebbe qualora, da un lato, il giudice ordinario correttamente negasse la propria giurisdizione in favore di quello tributario e, dall'altro, quest'ultimo dichiarasse il ricorso improponibile per la non riconducibilità dell'atto stesso all'elenco dell'art. 19» (Sez. U, 3773 del 2012, cit.).

Marcato il *limes* entro cui risulta operante la giurisdizione tributaria, il già invocato precedente delle Sezioni Unite (n. 13431 del 2014) ha richiamato i criteri cui la Corte costituzionale ha affidato l'identificazione della natura tributaria di un prelievo, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato, ossia la doverosità della prestazione, la mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti ed il collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (Corte Cost., sentenze nn. 238 del 2009, 141 del 2009, 335 del 2008, 334 del 2006, 73 del 2005). Ha quindi affermato che «i criteri sopraindicati convergono nel far attribuire natura tributaria alla richiesta di pagamento della tariffa annua forfettaria per il finanziamento dei controlli ufficiali [...]».

A tal fine ha chiarito che: a) quella pretesa discende dalla attuazione del Regolamento (CE) n. 882/04 del Parlamento europeo e del Consiglio, "relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali; b) il capo VI del Regolamento, nel fissare le norme per il finanziamento dei controlli ufficiali, prevede che il personale e le risorse necessarie per i controlli ufficiali siano reperiti anche "mediante imposizione fiscale generale o stabilendo diritti o tasse"; c) il d.lgs. n. 194 del 2008, nel



recepire tale normativa, ha istituito le tariffe per il finanziamento e i criteri per la determinazione di esse, ha fissato i poteri del Ministero del Lavoro, salute e politiche sociali per l'adeguamento periodico, ha previsto la riscossione coattiva delle tariffe per le ipotesi di inadempimento all'obbligo di pagamento, ha sancito il vincolo dei proventi al finanziamento dei costi derivanti dagli adempimenti di cui al Regolamento.

Si è pertanto affermato che «Da questo insieme normativo si desume con immediatezza la presenza di un'impronta autoritativa che è ricollegata alla doverosità della prestazione, imposta in forza non solo dell'interesse generale della collettività al bene salute, ma anche dei vincoli comunitari derivati dalle disposizioni. È altrettanto evidente il collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa, giacché è obbligo dello Stato l'organizzazione dei controlli ufficiali e la predisposizione di strutture, mezzi e personale per la loro effettuazione. Quest'opera è rivolta a una platea di consociati, individuata in relazione ad un presupposto economicamente rilevante, costituito dalla attività da essi svolta nel settore alimentare».

Da tanto è stata anche esclusa la sinallagmaticità tra pagamento ed esercizio dei controlli, che a sua volta esclude che il pagamento abbia natura di "corrispettivo" rispetto alla erogazione del servizio, conclusione non inficiata dalla previsione di maggiori oneri addebitabili per controlli supplementari e integrativi, che anzi, quando prescritti, costituiscono un "carico suppletivo computato eventualmente" di natura accessoria «regolato sulla base delle spese solo quale criterio di computo dell'addebito, ferma la natura di esso, che risale alla necessità dell'ente di essere fornito della provvista di mezzi necessari finanziari alla predisposizione di controlli "ufficiali".

L'invocato precedente ha infine rilevato che «La portata obbligatoria dei controlli assegna all'ente deputato la veste rilevante per procedere alla esazione tributaria, rispetto alla quale occorre riprendere Corte Cost. 34/06 per ribadire che il dato formale e soggettivo della non appartenenza all'amministrazione finanziaria è di per sé inconferente».

Dai principi enucleati dalla pronuncia di questa Corte, qui condivisi e che si intendono ribaditi, si evince il riconoscimento della giurisdizione tributaria, in accoglimento di quanto richiesto nell'ordinanza di rimessione del giudice del Tribunale di Cuneo.



Il giudizio va pertanto rimesso alla Corte di giustizia tributaria di I grado, da identificarsi in quella di Cuneo.

A tal fine occorre chiarire che è pur vero che nella sua pronuncia il giudice tributario di Ravenna ha dichiarato la propria incompetenza territoriale dopo essersi spogliato del processo per difetto di giurisdizione, e che queste Sezioni Unite hanno più volte affermato che «ogni giudice è giudice della propria giurisdizione e della propria competenza» (cfr. Sez. U, 5 gennaio 2016, n. 29; Sez. U, 22 febbraio 2007, n. 4109; cfr. anche Sez. U., 22 febbraio 2018, n. 4361), così che, qualora dubiti della sua competenza, è tenuto innanzitutto, anche d'ufficio, a verificare la sussistenza della giurisdizione, solo riconoscendo la quale può soffermarsi sulla competenza. Ed è altrettanto incontestabile che la decisione sulla competenza presuppone la previa esplicita o implicita affermazione della propria giurisdizione, che riveste carattere pregiudiziale e che, se negata dal giudice adito, implica una decisione sulla competenza *inutiliter* data (Sez. U, 16 giugno 1975, n. 2409; 29 del 2016, cit.).

Tuttavia, si rileva che a fronte del dichiarato difetto di giurisdizione e della incompetenza territoriale, pronunciata dalla Commissione tributaria provinciale di Ravenna, l'opponente si è solo limitato a riassumere il giudizio dinanzi al Tribunale ordinario (in riferimento alla pronuncia sulla giurisdizione) e nello specifico dinanzi al Tribunale di Cuneo (in riferimento alla dichiarata incompetenza territoriale della Commissione tributaria provinciale di Ravenna), senza censurare la decisione.

Si pone dunque la questione se, secondo un rigoroso schema interpretativo dei principi applicabili in materia, occorra rimettere il giudizio dinanzi alla Corte di giustizia tributaria di I grado di Ravenna, che spogliandosi della giurisdizione avrebbe reso una inutile pronuncia sulla competenza; oppure individuare direttamente la Corte di giustizia tributaria di I grado territorialmente competente, tenendo anche conto dei principi, di rango costituzionale, di "economia processuale", del "giusto processo" e della sua "ragionevole durata".

La seconda opzione appare la più corretta.

Queste Sezioni Unite hanno già affermato che, nell'ipotesi di conflitto negativo di giurisdizione, ove lo stesso sia stato tempestivamente sollevato dal giudice ordinario, giusta l'art. 59, comma 3, della l. n. 69 del 2009, entro



la prima udienza fissata per la trattazione del merito, evocativa di quella ex art. 183 cod. proc. civ. che individua, altresì, ai sensi dell'art. 38, comma 3, c.p.c., il momento di preclusione del potere officioso di rilevazione della competenza per materia, per territorio inderogabile e per valore, se ravvisano l'esistenza della giurisdizione ordinaria, devono ritenersi investite anche del potere di indicarne specificamente il corrispondente ufficio competente secondo i detti tre criteri, purché gli elementi *ex actis* lo consentano e non sia necessaria, per le ragioni di cui all'art. 38, ultimo comma, c.p.c., una sommaria istruzione sulla relativa questione (Sez. U, 29 settembre 2016, n. 18567; cfr. anche Sez. U, 25 luglio 2016, n. 15283).

Le medesime Sezioni Unite hanno peraltro ritenuto che «alla luce della recente affermazione che è stata fatta del carattere pregiudiziale della questione di giurisdizione rispetto a quella di competenza con la sentenza n. 29 del 2016, la sollecitazione ad esse rivolta ai sensi dell'art. 59 della l. n. 69 del 209 [...] alla determinazione della giurisdizione abbia nel caso di specie implicato necessariamente l'investitura delle Sezioni Unite, nell'ambito della devoluzione della questione di giurisdizione (che è la materia diretta del conflitto ai sensi di detta norma), anche della individuazione specifica del plesso giurisdizionale ordinario dinanzi al quale la giurisdizione deve esplicarsi. Con la conseguenza che, sempre con riferimento al caso di specie, la previsione del primo comma dell'art. 382 c.p.c. in ordine alla determinazione del "giudice competente", legittimi anche l'indicazione della competenza» (Sez. U, n. 18567 del 2016 cit.).

Si tratta di un principio che, quando riferito alla giurisdizione e alla competenza del giudice tributario, intanto non interferisce con la regola affermata in tema di incompetenza dall'art. 5 del d.lgs. n. 546 del 1992, secondo cui sono inapplicabili le norme del codice di procedura civile disciplinanti il regolamento di competenza, questione mai sollevata nella presente controversia. Di contro quel principio trova applicazione al caso di specie, che inerisce la diversa fattispecie della composizione del conflitto negativo di giurisdizione e della conseguente necessità di individuare il giudice tributario territorialmente competente, su cui, in ogni caso solo irrivalentemente, per essersi già spogliata della giurisdizione, la Commissione tributaria di Ravenna adita si era pronunciata.



Ebbene, tenendo conto che il principio evocato da queste Sezioni unite impone che le stesse, quando investite della questione di giurisdizione e quando accertata la giurisdizione del giudice, anche speciale, preposto alle cause tributarie, debbano individuare anche l'ufficio territorialmente competente alla concreta esplicazione della giurisdizione, soccorre a tal fine la regola prescritta dall'art. 4 del d.lgs. n. 546 del 1992.

Secondo tale norma, nella formulazione introdotta dall'art. 9, comma 1, lett. b) del d.lgs. 24 settembre 2015, n. 156 e applicabile a decorrere dall'1 gennaio 2016 «Le commissioni tributarie provinciali [ora Corti di giustizia tributaria di I grado] sono competenti per le controversie proposte nei confronti degli enti impositori, degli agenti della riscossione e dei soggetti iscritti all'albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, che hanno sede nella loro circoscrizione».

Poiché l'ente impositore è l'Azienda Sanitaria di (omissis) il giudice tributario territorialmente competente a decidere della controversia va identificato nella Corte di giustizia di I grado di Cuneo.

Quanto alle spese, pur nella costituzione di una delle parti, che tuttavia non ha assunto alcuna specifica posizione, nel concreto rimettendosi alla decisione delle Sezioni Unite, non trova applicazione l'art. 91 cod. proc. civ.

In riferimento al regolamento di giurisdizione d'ufficio, ai sensi dell'art. 59 della l. n. 69 del 2009, si è infatti affermato che il regime delle spese processuali del giudizio davanti alla Suprema Corte è ispirato al principio della soccombenza, collegato a quello della causalità, assumendo pertanto rilievo la concreta attività difensiva espletata da ciascuna delle parti. Ne consegue che può dirsi vittoriosa, e ha diritto alla rifusione delle spese, la parte che abbia preso posizione sull'esercizio del potere officioso da parte del giudice e che, nel farlo, abbia sostenuto l'avviso poi espresso dalle Sezioni Unite in sede di risoluzione del conflitto. Al contrario, non deve procedersi alla regolazione delle spese nell'ipotesi in cui le parti si siano rimesse alla decisione della Corte (Sez. U, 26 settembre 2018, n. 23143).

P.Q.M.

La Corte a Sezioni Unite dichiara la giurisdizione del giudice tributario. Cassa la sentenza declinatoria della giurisdizione pronunciata dalla Commissione



tributaria provinciale di Ravenna. Rimette le parti dinanzi alla Corte di giustizia tributaria di I grado di Cuneo.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 21 febbraio 2023

Il Presidente
Margherita CASSANO

