

CORTE COSTITUZIONALE, ordinanza 210/2010 (G. U. 16/06/2010)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Attribuzione alla giurisdizione delle commissioni tributarie di tutte le controversie relative alle sanzioni amministrative comunque irrogate da uffici finanziari, anche se non collegate all'inosservanza di obblighi tributari - Denunciata violazione del divieto di istituire giudici straordinari o speciali - Sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

Norme impugnate:

Art. 2, 1° co., d. lgs. 31.12.1992, n. 546, come modificato dall'art. 12, 2° co., l. 28.12.2001, n. 448.

Parametri costituzionali:

Art. 102 Cost.

(1) È manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. 31.12.1992, n. 546, nella parte in cui stabilisce che appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie relative alle sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, anche se non collegate all'inosservanza di obblighi tributari, estenderebbe la giurisdizione del giudice tributario oltre la materia di natura tributaria originariamente ad esso attribuita, per contrasto con l'art. 102 Cost. che vieta la creazione di nuovi giudici speciali. La questione è divenuta priva di oggetto: infatti, successivamente all'ordinanza di rimessione, la sentenza n. 130/2008. V., citato, il precedente di cui alla sentenza n. 130/2008. - Sulla manifesta inammissibilità per mancanza di oggetto v., citata, ordinanza n. 269/2008.

Con ordinanza 210/2010, la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, 1° co., d. lgs. 31.12.1992, n. 546 (“*disposizioni sul processo tributario*”), come modificato dall'12, 2° co., l. 28.12.2001, n. 448 (“*disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002*”), sollevata, in riferimento all'art. 102 Cost., dal Tribunale ordinario di Treviso, sezione distaccata di Conegliano.

L'art. 2, d.lgs. n. 546/1992 individua l'oggetto della giurisdizione tributaria, stabilendo che appartengono ad essa “*tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie comunque denominati, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrimposte e le addizionali*”. Stabilisce, inoltre, che appartengono alla medesima giurisdizione “*le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio*”. La giurisprudenza di legittimità ha interpretato tale disposizione nel senso di attribuire alla giurisdizione tributaria non solo le controversie concernenti i tributi, ma anche, in via residuale, le controversie

concernenti le sanzioni irrogate in relazione ad infrazioni connesse alla violazione di norme le quali non necessariamente attengono a tributi. In tal caso, sufficiente a radicare la giurisdizione tributaria, in forza dell'esplicito disposto dell'art. 2, d.lgs. n. 546/1992, è ritenuta la natura finanziaria dell'organo competente ad irrogare la sanzione.

Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata, nella parte in cui stabilisce che appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie relative alle sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, anche se non collegate all'inosservanza di obblighi tributari, estenderebbe la giurisdizione del giudice tributario oltre la materia di natura tributaria originariamente ad esso attribuita, in contrasto con l'art. 102 Cost. che vieta la creazione di nuovi giudici speciali.

La Corte costituzionale ha comunque rilevato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, la disposizione censurata era già stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 130/2008, proprio *“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”*, in quanto *“in contrasto con l'art. 102, 2° co., Cost., e con la VI disposizione transitoria della Costituzione”*.

Con la sentenza 130/2008, la Corte ha ribadito che *“la giurisdizione tributaria deve essere considerata un organo speciale di giurisdizione preesistente alla Costituzione”*¹ Ha, poi, riconosciuto che l'oggetto di tale giurisdizione, così come la disciplina degli organi speciali, ben possano essere modificati dal legislatore ordinario, il quale, tuttavia, incontra precisi limiti costituzionali consistenti nel *“non snaturare (come elemento essenziale e caratterizzante la giurisprudenza speciale) le materie attribuite”* a dette giurisdizioni speciali e nell' *“assicurare la conformità a Costituzione”*² delle medesime giurisdizioni. Da tale giurisprudenza, si desume che il menzionato duplice limite opera con riferimento ad ogni modificazione legislativa riguardante l'oggetto delle giurisdizioni speciali preesistenti alla Costituzione (sia in sede di prima revisione, sia successivamente) e, altresì, che il mancato rispetto del limite di *“non snaturare”* le materie originariamente attribuite alle indicate giurisdizioni si traduce nell'istituzione di un *“nuovo”* giudice speciale, espressamente vietata dall'art. 102 Cost. L'identità della *“natura”* delle materie oggetto delle suddette giurisdizioni costituisce, cioè, una condizione essenziale perché le modifiche legislative di tale oggetto possano qualificarsi come una consentita *“revisione”* dei giudici speciali e non come una vietata introduzione di un *“nuovo”* giudice speciale.

Con specifico riguardo alla giurisdizione tributaria, la Corte aveva già avuto modo di precisare che essa deve ritenersi imprescindibilmente collegata alla natura tributaria del rapporto e che la medesima non può essere ancorata al mero *nomen iuris* utilizzato dalla normativa o *“al dato formale e soggettivo, relativo all'ufficio competente ad irrogare la sanzione”*³.

Da quanto precede, deriva che l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura *“sostanzialmente”* tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali. Tale illegittima attribuzione può derivare, direttamente, da una espressa disposizione legislativa che ampli la giurisdizione tributaria a

¹ Sulla natura della giurisdizione tributaria come organo speciale di giurisdizione, v. C. cost. sent. n. 64/2008, in *Foro it.*, 2008, I, 1033.

² Cfr. C. cost. ord. 144/1998, in *Giur. costit.*, 1998, 1127.

³ In questo senso, v. C. cost. ord. 34/2006, in *Foro it.*, 2006, I, 1282.

materie non tributarie ovvero, indirettamente, dall'erronea qualificazione di "tributaria" data dal legislatore (o dall'interprete) ad una particolare materia (come avviene, ad esempio, allorché si riconducano indebitamente alla materia tributaria prestazioni patrimoniali imposte di natura non tributaria).

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato, quindi, l'incostituzionalità dell'art. 2, d. lgs. 546/1992, in quanto finiva 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.

Con l'ordinanza in commento, pertanto, la Consulta si è limitata a rilevare che, a prescindere dagli ulteriori profili di inammissibilità che presenta l'ordinanza di rimessione, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile dal momento che la medesima è ormai divenuta priva di oggetto. Infatti, la dichiarazione di incostituzionalità (successiva all'ordinanza di rimessione) della medesima disposizione censurata nel presente giudizio, in forza dell'efficacia *ex tunc* di tale pronuncia di illegittimità, preclude al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della sollevata questione, valutazione che sola potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente⁴.

Risulta interessante notare come nel caso di dichiarazione di incostituzionalità sopravvenuta, la Corte preferisca adottare la formula della "manifesta inammissibilità", mentre tradizionalmente, nel caso di modifiche legislative o *ius superveniens*, la Corte sembra preferire la scelta della restituzione degli atti al giudice *a quo*, senza entrare nel merito della singola questione, evitando di verificare la natura "sostanziale" o meramente "formale" della modifica normativa con riguardo alla specifica questione di costituzionalità sollevata, lasciando piuttosto al giudice rimettente l'analisi sul grado di incidenza della riforma sulla questione.

Daria Perrone

⁴ Le decisioni di restituzione degli atti ai giudici *a quibus*, quale categoria di provvedimenti di origine essenzialmente giurisprudenziale, non trova origine e giustificazione in una specifica disposizione normativa (v. MALFATTI – PANIZZA – ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 125 ss.). Questo tipo di pronunce, efficacemente definite da Antonio Ruggeri "*a scatto automatico*", permettono, da un lato, alla Corte di "liberarsi" rapidamente delle questioni pendenti e, dall'altro lato, contribuiscono ad instaurare un felice rapporto tra giudici e Corte, improntato ai canoni della collaborazione. In questo senso, infatti, la Corte preferisce lasciare ai giudici la valutazione sulla "nuova" rilevanza e fondatezza della questione, senza sostituirsi a loro in questo delicato giudizio proprio dell'ordinanza di rimessione ed evitando improprie intromissioni.