CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **132/1998** (ECLI:IT:COST:1998:132)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **11/11/1997**; Decisione del **20/04/1998**
Deposito del **23/04/1998**; Pubblicazione in G. U. **29/04/1998**
Norme impugnate:
Massime: **23855 23856**
Atti decisi:

N. 132

SENTENZA 20-23 APRILE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638 (Disposizione per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate), promosso con ordinanze emesse il 3 luglio 1996 dal tribunale di Torino nel procedimento civile vertente tra la Dual Sanitaly s.p.a. e il comune di Moncalieri, iscritta al n. 1245 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1996 ed il 15 ottobre 1996 dalla Corte d'appello di Milano nel procedimento civile vertente tra la Montubo s.r.l. e il comune di Casalpusterlengo iscritta al n. 72 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta

Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Visti gli atti di costituzione della Dual Sanitaly s.p.a., della Montubo s.r.l. e del comune di Casalpusterlengo;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 1997 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi gli avvocati Stefano Grassi e Fabrizio Gaidano per la Dual Sanitaly s.p.a. ed Enrico Radice per la Montubo s.r.l.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa il 3 luglio 1996, nel corso del giudizio, promosso con atto di citazione notificato il 12 gennaio 1989, dalla Dual Sanitaly s.p.a, azienda manifatturiera, avverso le cartelle esattoriali relative agli avvisi d'accertamento per la tassa raccolta rifiuti relativa agli anni 1986 e 1987 emessi dal comune di Moncalieri, il Tribunale di Torino, sezione III, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638 (Disposizione per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate).

Il giudice rimettente, dato atto di aver respinto con sentenza non definitiva l'eccezione di difetto di giurisdizione avanzata dal comune di Moncalieri e di ritenere per quanto riguarda i termini della proposizione del ricorso giurisdizionale non applicabile l'art. 285 del TUFL (r.d. n. 1175 del 1931), ha precisato, con riferimento all'avviso di accertamento relativo alla tassa di smaltimento rifiuti per l'anno 1986, che l'eccezione di tardività del ricorso, esperito ai sensi dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica citato innanzi alla competente autorità amministrativa, appare fondata, con conseguente preclusione della tutela giurisdizionale.

Peraltro l'art. 20 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638 subordinando, secondo il giudice a quo l'esperibilità dell'azione giudiziaria all'esaurimento dei rimedi in via amministrativa e, conseguentemente, "precludendo l'erogazione della tutela giurisdizionale nel caso in cui gli stessi non siano stati presentati ovvero siano stati presentati tardivamente" si risolverebbe nella duplice e concorrente violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Sotto il primo profilo - richiamando le sentenze della Corte n. 530 del 1989, n. 15 del 1991, n. 154 del 1992, n. 406 del 1993, n. 360 del 1994 e, da ultimo, n. 56 del 1995, aventi ad oggetto la "giurisdizione condizionata" al previo esperimento di rimedi di carattere amministrativo, costantemente concordi nella declaratoria di illegittimità costituzionale di tali previsioni - il giudice a quo ritiene che verrebbero "ad essere disciplinate in maniera differente, per effetto dei precedenti interventi della stessa Corte, fattispecie analoghe", quale quella oggetto dell'incidente di costituzionalità rispetto a quelle già censurate dalla Corte (art. 33, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 642 del 1972; art. 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 640 del 1972 e art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 641 del 1972).

Con riguardo all'art. 24 della Costituzione l'ordinanza si richiama all'indirizzo della Corte di dichiarare l'illegittimità delle previsioni di giurisdizione condizionata quando comportino una compressione penetrante del diritto di azione.

2. - Si è costituita in giudizio la società Dual Sanitaly s.p.a. concludendo per la fondatezza della questione di legittimità, sollevata dal tribunale di Torino, riservandosi di effettuare ulteriori deduzioni e produzioni nel corso del giudizio incidentale.

3. - In prossimità dell'udienza la società Dual Sanitaly s.p.a. ha depositato una memoria nella quale richiama la giurisprudenza della Corte sulle "forme di giurisdizione condizionata".

In particolare si sottolinea che l'assoggettamento dell'azione giudiziaria all'onere del previo esperimento di rimedi amministrativi è da ritenersi costituzionalmente illegittimo, salvo che vi sia un interesse che giustifichi la relazione di presupposizione fra tutela in via amministrativa e tutela giurisdizionale (sentenza n. 233 del 1996).

La titolarità del diritto soggettivo della ricorrente nel giudizio di merito, che si connota, rispetto all'interesse legittimo, per l'immediata e diretta tutelabilità dell'interesse da esso presidiato, non consente alcuna subordinazione degli strumenti di tutela ad oneri o previ ricorsi amministrativi funzionali all'individuazione dell'interesse pubblico.

Né esigenze di economia processuale, che giustificano il previo scrutinio da parte di organi amministrativi di pretese nei confronti dell'amministrazione aventi funzione deflattiva delle controversie giudiziarie, possono rendere ragione di decadenze particolarmente brevi ed onerose a carico delle posizioni soggettive dei privati.

Inoltre l'abrogazione espressa della norma censurata deduce a favore di "quella particolare forma di illegittimità costituzionale sopravvenuta che si verifica quando una norma perde il contatto con il sistema che la sorreggeva e la giustificava".

4. - Con ordinanza emessa il 15 ottobre 1996 - nel giudizio di impugnazione della sentenza del tribunale di Lodi che, nel procedimento civile per la ripetizione delle somme versate dalla "Montubo s.r.l." al comune di Casalpusterlengo per il pagamento dei tributi relativi al "trasporto rifiuti urbani" per gli anni 1986-1990, aveva definito il processo con la declaratoria di improponibilità della domanda per mancato esperimento preventivo dei ricorsi amministrativi previsti all'art. 20 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638 - la Corte d'appello di Milano ha sollevato, con riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale di tale disposizione.

Il Collegio rimettente sottolinea che l'appello della sentenza è stato affidato alla preliminare eccezione di incostituzionalità dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 638 del 1972, sull'argomentazione - condivisa - che, qualora come nel caso oggetto di cognizione, la natura della controversia non implichi accertamenti tecnici che soli giustificano l'esperimento della fase amministrativa, la preclusione all'accesso della tutela giurisdizionale in via immediata e diretta si pone in contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

A tale proposito l'art. 20, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 638 del 1972 subordina la proposizione dell'azione giudiziaria, anche avente ad oggetto la ripetizione di somme relative a tributi non dovuti, al previo esperimento dei ricorsi in via amministrativa, e prevede che essa possa essere promossa entro 90 giorni dalla notificazione della decisione del Ministro, oppure, in ogni caso, dopo 180 giorni dalla presentazione del ricorso al Ministro. "Il contenuto esattamente simmetrico" della norma a quello di altre disposizioni, inserite in una serie di decreti coevi (decreti del 26 ottobre 1972), di cui esemplificativamente: art. 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 640 del 1972 (imposta sugli spettacoli), art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 641 del 1972 (tassa di concessione governativa), art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 642 del 1972 (imposta di bollo), oggetto di altrettante pronunce di declaratoria di incostituzionalità con riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione, costituisce il principale argomento su cui si fonda la divisata questione di costituzionalità.

L'orientamento espresso dalla Corte, nelle già richiamate sentenze, sarebbe enucleabile, secondo il giudice a quo, dalla portata precettiva degli artt. 24 e 113 della Costituzione in guisa tale che qualsiasi limitazione che renda impossibile o difficile l'accesso all'azione giudiziaria

deve essere espunta dall'ordinamento, sì da consentire l'esperibilità della tutela giurisdizionale anche in difetto del preventivo ricorso amministrativo (sentenze n. 360 del 1994 e n. 56 del 1995).

5. - Si è costituito nel giudizio la società "Montubo s.r.l.", premettendo di aver da sempre provveduto direttamente allo smaltimento dei rifiuti speciali prodotti dall'opificio industriale, e che il versamento dei tributi non dovuti era stato effettuato esclusivamente al fine di evitare l'esecuzione coattiva.

In ordine alla dedotta questione la società ripercorre la falsariga delle argomentazioni prospettate dal giudice rimettente, concludendo per la fondatezza della questione di legittimità.

6. - Si è costituito, altresì, nel giudizio innanzi alla Corte il comune di Casalpusterlengo ponendo in linea pregiudiziale l'accento sulla natura della controversia dedotta all'esame del giudice a quo involgente il necessario esperimento dell'accertamento tecnico-amministrativo al fine di stabilire la qualità dei rifiuti da trasportare e smaltire, nonché delle conseguenti e connesse attività ed incombenti gravanti rispettivamente su colui che produce i rifiuti e sull'amministrazione. Né, secondo la prospettazione del comune, i termini per il successivo esperimento dell'azione giudiziaria di cui all'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 638 del 1972 sono preclusivi alla tutela giurisdizionale, pur sempre garantita, tanto più che nel caso di specie, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice rimettente, non vi è alcuna omologia con la disciplina prevista da norme in materia di "giurisdizione condizionata" già censurate dalla Corte. Infatti, il fatto stesso che nessuna tariffa è allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 638 del 1972 per quanto riguarda il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti, è, ad avviso del comune, sintomatico della necessaria attività valutativa, frutto di discrezionalità tecnica rimessa all'esclusiva competenza dell'amministrazione, che trascende la mera attività accertativa ed esecutiva, giustificando il previo esperimento del rimedio amministrativo.

Pertanto l'ente locale costituito ha concluso per l'infondatezza della questione, che comunque deve ritenersi circoscritta alla sola legittimità della previsione dei termini per l'esperimento della tutela giurisdizionale.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale sottoposte all'esame della Corte hanno ad oggetto l'art. 20 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638 (Disposizione per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate), nella parte in cui subordina l'accesso alla tutela giurisdizionale al preventivo esperimento dei rimedi di carattere amministrativo, prevedendo che l'azione giudiziaria possa essere promossa entro 90 giorni dalla notificazione della decisione del Ministro, oppure, in ogni caso, dopo 180 dalla presentazione del ricorso al Ministro.

Viene denunciata la violazione dell'art. 3 della Costituzione, essendo disciplinate in maniera differente, per effetto di peculiari interventi della Corte, fattispecie analoghe; inoltre si deduce la concorrente violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, sotto l'identico profilo che la disposizione comporta una compressione, per effetto della previsione di decadenza, e una limitazione alla proponibilità dell'azione giudiziaria ostacolandone o rendendo difficoltoso l'esercizio.

Le due ordinanze prospettano questioni analoghe tali che i relativi giudizi possano essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

2. - Preliminarmente deve essere rilevato che l'art. 71 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) ha espressamente abrogato una serie di disposizioni, tra le quali la norma denunciata: l'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 638 del 1972.

Tuttavia l'effetto abrogativo decorre dalla data di insediamento delle Commissioni tributarie provinciali e regionali (1 aprile 1996 in relazione all'art. 42 del decreto legislativo n. 545 del 1992), in logica connessione con l'attribuzione alla giurisdizione delle Commissioni tributarie delle controversie concernenti i tributi comunali e locali (art. 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo. n. 546 del 1992). Anzi è prevista una ultrattività delle disposizioni abrogate con l'art. 71 perfino per i procedimenti contenziosi amministrativi pendenti avanti all'intendente di finanza o al Ministro, di modo che in assenza di diversa disposizione transitoria, l'abrogazione anzidetta non può influire sulle questioni proposte, in quanto il procedimento giurisdizionale avanti al giudice ordinario continua ad essere disciplinato, con riguardo ai termini e alle modalità, dalle norme sulla giurisdizione esistenti al momento della domanda e quindi da quelle anteriormente previste (art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 638 del 1972).

3. - È infondata la dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione, assumendosi, ad esclusivo parametro del vizio denunciato, precedenti pronunce rese da questa Corte in materia di giurisdizione condizionata. Invero sul piano costituzionale il fatto che autonome disposizioni di analogo contenuto siano state già dichiarate costituzionalmente illegittime, non può, di per sé, far ritenere esistente la violazione del principio di uguaglianza da parte di altre norme di contenuto corrispondente vigenti in materia analoga.

Ciò assume, invece, valore di precedente della Corte, quale immediato riscontro giurisprudenziale sulla sussistenza della violazione della medesima norma costituzionale, assunta a parametro nei precedenti giudizi.

4. - Le altre questioni sono fondate sotto il profilo della violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione.

Infatti la norma denunciata comporta che la tutela giurisdizionale del contribuente, nei cui confronti è stato notificato avviso di accertamento per la tassa raccolta rifiuti o vi sia diniego di rimborso per gli stessi tributi, per i quali non era all'epoca ammesso ricorso alle commissioni tributarie, viene subordinata al previo esperimento del ricorso amministrativo.

Questa Corte, investita dell'esame di costituzionalità di altre norme coeve, sempre nel settore tributario, strutturate in maniera sostanzialmente analoga alla presente (art. 12 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, tassa sulle concessioni governative; art. 39 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 640, imposta sugli spettacoli; art. 33 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, imposta di bollo; l'art. 4, comma 8, del d.-l. 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 1989, n. 144, ICIAP), ha sempre ritenuto che l'assoggettamento dell'azione giudiziaria all'onere del previo esperimento di rimedi amministrativi (in duplice grado all'intendente di finanza e al Ministro) con conseguente differimento della proponibilità dell'azione a un certo termine decorrente dalla data di presentazione del ricorso, è legittimo solo se giustificato da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia, non ritenute esistenti nei casi considerati (sentenze n. 233 del 1996; n. 56 del 1995; n. 360 del 1994; n. 406 del 1993, e da ultimo, n. 81 del 1998).

Né nella fattispecie disciplinata dall'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n.

638 (si noti coevo e omologo con le altre norme colpite da illegittimità costituzionale) sussistono esigenze di accertamenti tecnico-amministrativi, posto che si tratta sempre di tributi - anche se locali -, la cui imposizione deve trovare base in una legge, che fissa il presupposto di imposta, nonché l'ambito soggettivo ed oggettivo del tributo, riservando eventuali ed ulteriori specificazioni ad atti amministrativi generali ed a regolamenti, senza che residuino momenti di discrezionalità nei confronti di singoli contribuenti.

5. - La violazione del parametro costituzionale invocato (art. 24) risulta ulteriormente evidenziata quando, come nel caso della norma denunciata in questa sede, il ricorso amministrativo non ha effetto sospensivo della riscossione dell'imposta (sentenze n. 62 del 1998 e n. 81 del 1998), essendo la sospensione, su domanda di parte e subordinata alla sussistenza di gravi motivi (art. 20, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 638 del 1972), rimessa alle attribuzioni discrezionali dell'autorità amministrativa investita della decisione sul ricorso.

6. - Di conseguenza, si impone la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della norma denunciata nella parte in cui non prevede l'esperibilità dell'azione giudiziaria anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638 (Disposizione per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate), nella parte in cui non prevede l'esperibilità dell'azione giudiziaria anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 aprile 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.