COMITATO LIBERAZIONE NAZIONALE VENETO

Parere legale del CLN Veneto: sotto esame gli atti del MEF sul patrimonio demaniale e gli obblighi fiscali

La Commissione Legale e Diplomatica del Comitato di Liberazione Nazionale Veneto (CLNV) evidenzia, nel proprio parere, presunte criticità formali e procedurali in due comunicazioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, contestando la mancata adozione di provvedimenti definitivi e adeguatamente motivati. Il documento analizza le questioni relative all'alienazione dei beni demaniali e alla non assoggettabilità agli obblighi tributari, individuando possibili strumenti di tutela, tra cui il ricorso per silenzio-inadempimento e l'accesso agli atti amministrativi.

DISAMINA DEI DOCUMENTI CLNV/MEF

Oggetto

Analisi critica degli atti amministrativi del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze, Direzione Agenzie ed Enti della Fiscalità – Prot. n. 2686/2019 e Registro Ufficiale n. 0006309 del 18 luglio 2017 – Profili di illegittimità formale, procedurale e sostanziale

Redatto da:
Commissione Legale e Commisione Diplomatica – Comitato di Liberazione Nazionale Veneto (C.L.N.V.)

PREMESSA

Il Comitato di Liberazione Nazionale Veneto (C.L.N.V.) ha presentato al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) due distinte istanze:

- **8 febbraio 2017:** richiesta di riconoscimento della «non assoggettabilità agli obblighi tributari» del Popolo Veneto; https://www.clnveneto.net/2018/09/08/lo-italiano-risponde-alle-nostre-istanze/
- **9 marzo 2019:** diffida concernente la presunta nullità delle alienazioni del patrimonio demaniale situato nel territorio Veneto https://www.clnveneto.net/wp-content/uploads/2019/12/DIFFIDA-DEMANIO.pdf

La presente disamina è volta all'analisi critica dei due atti amministrativi adottati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze – in risposta alle comunicazioni del C.L.N.V.

Secondo la prospettazione del C.L.N.V., le risposte del MEF non avrebbero definito nel merito le questioni sottoposte, limitandosi sostanzialmente alla trasmissione delle istanze ad altri uffici.

La questione centrale da esaminare è pertanto se tali comunicazioni possano considerarsi idonee a concludere i procedimenti amministrativi oppure se, al contrario, evidenzino una mancata adozione del provvedimento conclusivo.

LA QUESTIONE PREGIUDIZIALE: L'ISTANZA DEL C.L.N.V. OBBLIGAVA IL MEF A PROVVEDERE?

La natura delle istanze e la possibile obiezione del MEF

Prima di esaminare i presunti vizi degli atti del MEF, occorre affrontare una questione pregiudiziale che l'Amministrazione potrebbe sollevare in sede giudiziaria:

le istanze presentate dal C.L.N.V. erano idonee a far sorgere l'obbligo di provvedere ai sensi dell'art. 2 della Legge 7 agosto 1990, n. 241?

L'eventuale obiezione del MEF potrebbe essere formulata nei seguenti termini: le comunicazioni del C.L.N.V. non avrebbero richiesto l'adozione di un provvedimento amministrativo tipico, ma avrebbero sollevato una questione di carattere politico-costituzionale concernente la legittimità della sovranità italiana sul territorio veneto.

Secondo tale impostazione, trattandosi di una questione estranea alla sfera di competenza amministrativa, non sarebbe sorto alcun obbligo di provvedere.

Tale obiezione deve essere esaminata alla luce del contenuto concreto delle istanze e delle specifiche richieste formulate.

Le ragioni a sostegno dell'obbligo di provvedere

La richiesta aveva ad oggetto provvedimenti amministrativi specifici

La comunicazione dell'**8 febbraio 2017** non si limitava a formulare una rivendicazione astratta del diritto all'autodeterminazione.

Essa chiedeva espressamente l'accertamento della **«non assoggettabilità agli obblighi tributari»** del C.L.N.V. e dei suoi membri.

Analogamente, la **diffida del 9 marzo 2019** formulava richieste concernenti:

- la sospensione delle procedure di alienazione dei beni demaniali;
- la verifica della legittimità delle alienazioni;
- la declaratoria di nullità degli atti di vendita già compiuti.

Pertanto, secondo la prospettazione del C.L.N.V., le istanze non avevano esclusivamente natura politica o dichiarativa, ma contenevano richieste rivolte all'Amministrazione in relazione a specifici effetti amministrativi e fiscali.

Ne deriverebbe la necessità di individuare l'Amministrazione competente e, ove sussistente il relativo obbligo giuridico, di concludere il procedimento con un provvedimento espresso.

Il richiamo al diritto internazionale

Le istanze del C.L.N.V. richiamavano l'**art. 1 comune ai Patti internazionali ONU del 1966**, ratificati dall'Italia con **Legge 25 ottobre 1977, n. 881**, in materia di autodeterminazione dei popoli.

Secondo la prospettazione contenuta nelle istanze, tale disposizione costituirebbe una norma giuridica internazionale vincolante e non una mera rivendicazione di carattere politico.

La questione relativa alla sua eventuale applicabilità alla situazione del Veneto costituisce, in questa prospettiva, una questione di interpretazione e applicazione del diritto.

Il C.L.N.V. sostiene quindi che l'eventuale inapplicabilità della normativa invocata non avrebbe escluso, di per sé, la necessità di una risposta motivata da parte dell'Amministrazione.

In altri termini, l'Amministrazione avrebbe potuto anche respingere la pretesa, ma avrebbe dovuto indicarne le ragioni giuridiche, qualora fosse stato effettivamente sussistente un obbligo di provvedere.

L'obbligo di provvedere anche in presenza di istanze atipiche

A sostegno della propria impostazione, il C.L.N.V. richiama la giurisprudenza amministrativa e, in particolare, la pronuncia del **Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 29 luglio 2011, n. 15**.

Secondo il principio richiamato, l'obbligo dell'Amministrazione di concludere il procedimento può sussistere anche in relazione a istanze non espressamente previste da una specifica disposizione normativa, purché il richiedente sia titolare di un interesse qualificato e differenziato.

Nel caso in esame, il C.L.N.V. sostiene di avere rappresentato un interesse diretto:

- alla definizione della propria posizione fiscale;
- alla verifica della legittimità delle alienazioni di beni demaniali oggetto della diffida.

La questione da verificare, pertanto, non sarebbe esclusivamente la natura politica delle rivendicazioni formulate, ma soprattutto la presenza, nelle singole istanze, di richieste amministrative concrete e di un interesse qualificato alla loro definizione.

Conclusione sulla questione pregiudiziale

Secondo la prospettazione del C.L.N.V., le istanze presentate erano idonee a porre l'Amministrazione di fronte alla necessità di stabilire se sussistesse o meno un obbligo di provvedere.

Il MEF, ove ritenuto competente, non avrebbe quindi potuto limitarsi alla mera trasmissione della documentazione ad altri uffici senza chiarire se il procedimento fosse stato effettivamente trasferito all'Amministrazione competente e senza assicurare la conclusione del procedimento.

Ne deriverebbe, secondo tale impostazione, un possibile contrasto con l'**art. 2 della Legge n. 241/1990**, ove fosse accertata l'esistenza di un obbligo di provvedere.

La mancata adozione di un provvedimento conclusivo potrebbe, in tale ipotesi, integrare gli estremi del **silenzio-inadempimento**.

GLI ATTI DEL MEF E L'ASSENZA DI UNA DECISIONE NEL MERITO

La funzione degli atti di trasmissione

Il punto centrale della presente disamina non consiste necessariamente nell'affermare l'illegittimità degli atti di trasmissione in quanto tali.

La trasmissione di un'istanza all'ufficio ritenuto competente costituisce, di per sé, un'attività amministrativa possibile e, in determinati casi, doverosa.

La questione è diversa: occorre verificare se la trasmissione abbia effettivamente consentito la prosecuzione e la conclusione del procedimento presso l'Amministrazione competente oppure se abbia determinato una situazione nella quale nessun ufficio abbia assunto una decisione conclusiva.

Secondo la documentazione esaminata dal C.L.N.V., gli atti del MEF non avrebbero definito nel merito le richieste formulate.

Ciò che viene censurato: l'assenza del provvedimento conclusivo

L'eventuale illegittimità non risiederebbe, quindi, negli atti di trasmissione in sé, bensì nel fatto che essi avrebbero sostituito il provvedimento conclusivo che, secondo la tesi sostenuta, l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare.

Il procedimento amministrativo, una volta ritenuta ammissibile l'istanza e individuata l'Amministrazione competente, dovrebbe concludersi, ai sensi dell'art. 2 della Legge n. 241/1990, mediante un provvedimento espresso nei casi in cui sussista l'obbligo di provvedere.

Nel caso in esame, il MEF avrebbe:

- adottato l'**atto Prot. n. 2686/2019**, limitandosi a trasmettere la diffida all'Agenzia del Demanio, senza assumere una decisione definitiva sulle questioni prospettate;
- adottato l'**atto Registro Ufficiale n. 0006309 del 18 luglio 2017**, contenente un riferimento negativo alla pretesa prospettata, ma che, secondo il C.L.N.V., non avrebbe assunto la forma e la funzione di un provvedimento conclusivo adeguatamente motivato e adottato all'esito di una completa istruttoria.

La distinzione tra **atto interlocutorio o di trasmissione** e **provvedimento conclusivo** assume pertanto carattere decisivo.

IL SILENZIO-INADEMPIMENTO COME POSSIBILE RIMEDIO

La conseguenza giuridica prospettata

Qualora venisse accertato che sulle istanze sussisteva effettivamente un obbligo di provvedere e che nessuna Amministrazione competente ha adottato il provvedimento conclusivo dovuto, il rimedio prospettabile non sarebbe necessariamente l'annullamento degli atti di trasmissione.

Tali atti, infatti, potrebbero non avere natura di provvedimenti autonomamente lesivi.

La questione potrebbe invece essere ricondotta al **ricorso avverso il silenzio dell'Amministrazione**, ai sensi dell'**art. 31 del Codice del processo amministrativo**, finalizzato all'accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere.

In questa prospettiva, gli atti di trasmissione costituirebbero non tanto l'oggetto dell'impugnazione, quanto elementi documentali utili a dimostrare:

- la conoscenza delle istanze da parte dell'Amministrazione;
- la loro protocollazione e presa in carico;
- l'individuazione o il coinvolgimento di altri uffici;
- l'eventuale mancata conclusione del procedimento mediante un provvedimento espresso.

La questione processuale fondamentale sarebbe quindi quella di accertare **se, nonostante gli atti di trasmissione, sia rimasto un obbligo di provvedere non adempiuto**.

IL COSIDDETTO "LIMBO PROCEDIMENTALE"

La dinamica degli atti di mero inoltro

Merita particolare attenzione la dinamica che può verificarsi quando una Pubblica Amministrazione riceve un'istanza complessa, controversa o politicamente sensibile.

Attraverso una sequenza di atti di mero inoltro — quali «trasmesso per competenza» o «si informa per gli adempimenti del caso» — può determinarsi una situazione nella quale il procedimento appare formalmente attivo, senza tuttavia giungere a una decisione conclusiva.

Si determina così una sorta di **"limbo procedimentale"**, nel quale:

- l'istanza risulta formalmente acquisita;
- la documentazione viene trasmessa tra diversi uffici;
- nessuna Amministrazione assume, tuttavia, una posizione conclusiva;
- il richiedente non riceve un provvedimento definitivo suscettibile di essere valutato e, ove ne ricorrano i presupposti, contestato nelle sedi competenti.

Tale situazione deve essere distinta dalla semplice incompetenza dell'ufficio destinatario.

Se un ufficio riceve un'istanza e ritiene di non essere competente, la questione diventa quella di stabilire se abbia correttamente individuato e coinvolto l'Amministrazione competente e se, una volta individuata quest'ultima, il procedimento sia stato effettivamente concluso.

PROFILI DI TUTELA DEL RICHIEDENTE

. L'art. 2 della Legge n. 241/1990

L'art. 2 della Legge n. 241/1990 pone, nei casi previsti dall'ordinamento, il principio dell'obbligo dell'Amministrazione di concludere il procedimento mediante un provvedimento espresso.

Pertanto, qualora sia accertato che l'istanza era idonea a far sorgere un obbligo di provvedere, la mera attività interna di trasmissione non sarebbe sufficiente a sostituire la decisione conclusiva richiesta dall'ordinamento.

Il punto decisivo consiste quindi nell'accertare:

1. se esistesse un obbligo giuridico di provvedere;
2. quale fosse l'Amministrazione competente;
3. se tale Amministrazione abbia effettivamente concluso il procedimento;
4. se l'eventuale risposta adottata abbia natura di provvedimento conclusivo;
5. se essa sia adeguatamente motivata e adottata all'esito di un'istruttoria coerente con l'oggetto dell'istanza.

Il diritto di difesa e la motivazione dell'atto

Secondo la prospettazione del C.L.N.V., l'assenza di un provvedimento conclusivo adeguatamente motivato può incidere anche sulle possibilità di tutela del richiedente.

L'art. 24 della Costituzione garantisce il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La presenza di un provvedimento espresso consente al destinatario di conoscere la posizione assunta dall'Amministrazione, le ragioni poste a fondamento della decisione e gli eventuali presupposti normativi applicati.

In assenza di una decisione formalmente conclusiva, il richiedente può trovarsi nella difficoltà di individuare con precisione quale sia la posizione definitiva dell'Amministrazione e quale sia, conseguentemente, il provvedimento da contestare.

Anche sotto questo profilo, assume quindi rilievo la distinzione tra una semplice comunicazione interlocutoria e un vero e proprio provvedimento conclusivo.

CONCLUSIONI

Alla luce degli elementi sopra esaminati, la questione centrale della disamina non consiste nell'attribuire automaticamente natura illegittima agli atti di trasmissione adottati dal MEF, bensì nel verificare se tali atti abbiano effettivamente assolto all'obbligo di conclusione del procedimento eventualmente gravante sull'Amministrazione.

In particolare, dovrà essere verificato:

- se le istanze del C.L.N.V. fossero idonee a far sorgere un obbligo di provvedere;

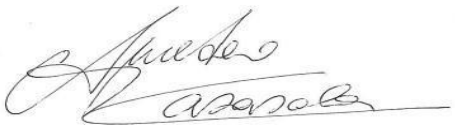
- se le richieste formulate rientrassero nella competenza amministrativa del MEF o di altra Amministrazione;
- se il MEF abbia correttamente individuato l'eventuale Amministrazione competente;
- se l'Agenzia del Demanio o altro ufficio competente abbia successivamente adottato un provvedimento conclusivo;
- se il **Prot. n. 2686/2019** e il **Registro Ufficiale n. 0006309 del 18 luglio 2017** abbiano natura meramente interlocutoria oppure possano essere qualificati come provvedimenti conclusivi;
- se, in assenza di un provvedimento conclusivo, sussistano i presupposti per l'azione avverso il silenzio dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 31 c.p.a.

Ne consegue che, **ove fosse accertata l'esistenza di un obbligo di provvedere e la persistente assenza di una decisione conclusiva da parte dell'Amministrazione competente**, la questione potrebbe essere ricondotta al fenomeno del **silenzio-inadempimento**, piuttosto che all'impugnazione diretta degli atti di mera trasmissione.

Gli atti del MEF assumerebbero, in tale prospettiva, rilevanza principalmente quali documenti comprovanti l'avvenuta conoscenza delle istanze e l'attività amministrativa successivamente svolta, senza che ciò equivalga necessariamente all'adozione del provvedimento conclusivo richiesto dalla legge.

Nota metodologica: le affermazioni relative alla sussistenza dell'obbligo di provvedere, alla qualificazione degli atti e ai presupposti dell'azione ex art. 31 c.p.a. costituiscono profili giuridici da verificare alla luce del contenuto integrale degli atti originali, delle competenze amministrative concretamente applicabili e della giurisprudenza pertinente.

Portavoce Commissione Legale C.L.N.V.
Amedeo Casasola



Portavoce Commissione Diplomatica C.L.N.V
Leandro Nadin

