



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 3 dicembre 2014 e del 10 giugno 2015

NUMERO AFFARE 03070/2013

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Accertamento e relativa riscossione in caso di omesso o parziale pagamento del contributo unificato. Quesito.

LA SEZIONE

Vista la relazione 9 agosto 2013 n. 3678, con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto; viste le note del Presidente della Sezione 19 agosto 2013 n. 15514, 6 maggio 2014 n. 9895 e 6 agosto 2014, con le quali è stato richiesto l'avviso del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri; esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elio Toscano.

Premesso.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti riferisce che, nell'espletamento dell'attività istruttoria di molteplici ricorsi al Capo dello Stato nelle materie di competenza del Dicastero, con sempre maggiore frequenza è destinatario di ricorsi straordinari sprovvisti del versamento del contributo unificato, che per intervento del legislatore ha assorbito la meno onerosa imposta di bollo precedentemente prevista per tale rimedio dal d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 e s.m.i..

Infatti, l'art. 37, comma 6, lettera s), del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nel sostituire l'art. 13, comma 6 bis, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - *di seguito t.u.*) ha introdotto alla lettera e) di detto comma, anche per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, il pagamento del contributo unificato, all'uopo determinato nella misura fissa di euro 600,00, elevata dal 1° gennaio 2013 a euro

650,00 in forza dell'art. 1, comma 25, lettera a), n. 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

In prosieguo l'art. 2, comma 35 bis, lettera e), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148, ha aggiunto al citato art. 13 del t.u. il comma "6 bis.1.", che prevede che gli importi di cui alla lettera e) del comma 6-bis sono aumentati della metà, ove il difensore non indichi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il recapito fax, ai sensi dell'art. 136 del codice del processo amministrativo, ovvero quando la parte ometta di indicare il codice fiscale nel ricorso.

Ciò posto, il Ministero rappresenta che, in sede di applicazione delle richiamate disposizioni legislative, sono emerse per tutte le Pubbliche Amministrazioni alcune criticità sia per quanto concerne la fase dell'accertamento della congruità del pagamento del contributo unificato, sia per ciò che attiene alla successiva fase della riscossione, in quanto per poter accertare e poi legittimamente riscuotere il predetto contributo deve necessariamente applicarsi la normativa prevista dal t.u. sulle spese di giustizia.

Al riguardo l'Amministrazione pone in evidenza che sia il Segretario generale della giustizia amministrativa (nota n. 22339 del 6 ottobre 2011 diretta al Capo gabinetto e al Capo ufficio legislativo del M.E.F.), sia il Ministero dell'economia e delle finanze (nota n. 314460 del 5 novembre 2012 diretta alla Presidenza del Consiglio dei ministri in risposta ai quesiti pervenuti da più Dicasteri), sono stati concordi nel ritenere che *"deve essere il "funzionario" dell'organo che ha emanato l'atto impugnato ovvero del Ministero competente per l'istruttoria a dover verificare la congruità del pagamento del contributo unificato, nonché a procedere nel caso di omesso o insufficiente pagamento alla notifica al debitore dell'invito al pagamento dell'importo dovuto e all'eventuale iscrizione a ruolo, essendo l'assolvimento dell'obbligo tributario contemporaneo alla presentazione del ricorso straordinario agli organi competenti"*.

Relativamente alla regolarizzazione del versamento dovuto, la sopracitata nota del M.E.F. ha aggiunto che *"in difetto di apposite convenzioni ai sensi dell'art. 62 del D. Lgs. 300/99 con l'Agenzia delle Entrate, la gestione della riscossione coattiva del contributo unico sui ricorsi straordinari è affidata alla singola amministrazione avverso la quale è stato proposto il ricorso (dunque che ha emesso l'atto) rilevando, in tal caso, le norme generali sulla riscossione (tramite concessionario) richiamate nel d.P.R.115/02"*.

Sulla scorta dei suddetti orientamenti applicativi e al fine di prevenire il rischio di un possibile danno erariale in ragione dell'elevato numero di ricorsi straordinari che è tenuto a istruire, il Ministero riferente con circolare 9 maggio 2013 n. 3189 ha disposto che la direzione generale procedente:

- ove accerti l'omesso o insufficiente pagamento del contributo dovuto dovrà assegnare al ricorrente - dandone comunicazione all'organo che ha emanato l'atto - il termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione stessa per effettuare la regolarizzazione del pagamento ;

- decorso inutilmente il termine di quaranta giorni dal ricevimento della predetta intimazione, procederà a darne comunicazione alla predetta amministrazione che ha originato l'atto, perché avvii la riscossione coattiva.

Sulle suddette direttive, ha inciso la considerazione che, applicando la disposizioni contenute nel t.u. e, in particolare, l'art. 248, la direzione generale competente dovrebbe procedere alla notifica alla parte ricorrente dell'invito al pagamento nelle forme previste dall'art. 137 del c.p.c., con espressa avvertenza che in caso di mancato pagamento entro un mese, si provvederà all'iscrizione a ruolo con addebito degli interessi al saggio legale. Sennonché il t.u. non attribuisce all'Amministrazione alcun potere di iscrizione a ruolo, in quanto non la qualifica come "ente impositore", necessaria per legittimare la riscossione coattiva.

Sulla base del quadro delineato, il Ministero chiede l'avviso del Consiglio di Stato sulle modalità da seguire nella fasi di accertamento e di riscossione del contributo.

In particolare, attesa la natura tributaria del contributo unificato e avendo quest'ultimo assorbito altro prelievo tributario qual è appunto l'imposta di bollo, domanda se al fine di superare le criticità esposte si possa continuare a demandare al competente Ufficio delle entrate l'onere di regolarizzare l'omesso o parziale versamento del contributo, previa segnalazione da parte dell'Amministrazione che istruisce il ricorso, come in precedenza praticato per l'imposta di bollo ai sensi dell'art. 19 d.P.R. n. 642 del 1972.

Tale soluzione, non soltanto semplificherebbe gli adempimenti richiesti all'Amministrazione, ma consentirebbe di superare la necessità di stipulare una convenzione con l'Agenzia delle entrate, alla quale possono accedere soltanto gli enti impositori o creditori.

Considerato

Il quesito sottoposto al parere della Sezione concerne due profili connessi all'estensione del contributo unificato al ricorso straordinario: la competenza a verificare la regolarità del contributo versato e la possibilità di continuare a demandare, ove possibile, all'Agenzia delle entrate gli adempimenti necessari per la riscossione coattiva, ricorrendo al procedimento previsto per l'imposta di bollo.

Per rispondere occorre procedere ad una ricognizione della normativa di riferimento, iniziando dal comma 6-bis dell'art. 13 del t.u. in materia di spese di giustizia (come sostituito l'art. 37, comma 6, lettera s) del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98).

Detto comma, nel determinare la misura del contributo unificato dovuto per i ricorsi davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato con alcune differenziazioni correlate all'oggetto e al valore del contenzioso, stabilisce alla lettera "e)" che *"in tutti gli altri casi non previsti dalle lettere precedenti e per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nei casi ammessi dalla normativa vigente, il contributo dovuto è di euro 650"*.

Dalla lettera della citata disposizione da un lato risulta confermata la natura tributaria del contributo unificato previsto per il ricorso straordinario, dall'altro, a

fronte della concisione del testo normativo, emerge la necessità di uno sforzo esegetico per adattare le modalità applicative del contributo, plasmate sul contenzioso giurisdizionale, al procedimento previsto dal d.P.R. n. 1199 del 1971 per il ricorso straordinario, che conserva la sua natura di rimedio amministrativo, pur se recenti interventi legislativi ne hanno accentuato la connotazione giustiziale. In primo luogo si osserva che la formulazione letterale dell'art. 9, comma 2, del d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 richiede, a pena di inammissibilità, che il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica sia presentato presso l'organo che ha emanato l'atto o presso il Ministero competente con la prova dell'avvenuta notificazione a uno almeno dei controinteressati.

Ponendo in relazione detta disposizione con l'art. 247 del t.u., il quale prescrive che l'ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione è quello presso il magistrato dove è depositato l'atto cui si collega il pagamento o l'integrazione del contributo unificato, si deduce - in assenza di altre indicazioni del legislatore - che l'obbligo di versare il tributo sorge in capo al ricorrente all'atto del deposito del ricorso per il solo fatto di aver azionato la domanda di giustizia e che analogamente nel caso del ricorso straordinario detto obbligo si concretizza all'atto del deposito presso l'autorità che ha adottato l'atto impugnato o presso il Ministero competente per materia.

Ne consegue che gli adempimenti connessi alla verifica della regolarità del contributo e alla sua eventuale riscossione ben possono gravare sull'organo che ha originato l'atto o su Ministero competente per materia, a seconda che l'originale del ricorso sia stato depositato presso l'uno o presso l'altro. In particolare è da escludere che i suddetti adempimenti, diversamente da quanto avviene per i ricorsi giurisdizionali, possano essere svolti dalle segreterie delle sezioni consultive, in quanto nel procedimento del ricorso straordinario non è prevista, né sarebbe possibile alcuna interlocuzione diretta tra il Consiglio di Stato e il ricorrente.

Va da sé che, nel caso di presentazione del ricorso presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica o presso l'Avvocatura dello Stato, entrambi organi non estranei alla sequenza procedimentale del gravame straordinario perché preposti rispettivamente ad assumere la decisione finale e ad assistere l'Amministrazione centrale, gli adempimenti relativi alla verifica della regolarità del contributo unificato non possono che essere di competenza del Ministero direttamente coinvolto per materia, al quale il ricorso è di norma trasmesso per l'istruttoria.

Ad analoga conclusione si perviene anche nel caso di impugnazione di provvedimenti emanati da enti non statali, in quanto il contraddittorio nei confronti degli stessi deve essere comunque integrato d'ufficio a cura del Ministero istruttore e referente (in senso conforme v. anche Sez. II, 24 settembre 1997, n. 2542/96).

Va anche osservato che, mentre l'evento collegato al "caso d'uso", che in precedenza comportava il versamento dell'imposta di bollo, è rimasto immutato

anche dopo l'introduzione del contributo unificato, poiché per entrambi i tributi l'obbligo della corresponsione sorge all'atto del deposito o della notifica del ricorso straordinario, con l'introduzione del contributo l'organo che ha emanato l'atto impugnato e il Ministero sono direttamente investiti della responsabilità di verificare la regolarità del contributo versato e di avviarne la riscossione coattiva nel caso di omesso o insufficiente versamento.

Sul punto non si può sottacere che si tratta di adempimenti molto più complessi di quelli richiesti alle pubbliche amministrazioni per l'imposta di bollo, ai quali tuttavia non è possibile sottrarsi, dovendosi applicare la disciplina prevista dagli artt. 247, 248 e 249 del t.u.

Peraltro, in assenza di disposizioni legislative che modifichino le modalità di riscossione del contributo, vi sono altre ragioni che a normativa vigente inducono ad escludere che la disciplina per la riscossione dell'imposta di bollo possa essere applicata anche al contributo unificato, sia pure limitatamente al ricorso straordinario.

Infatti, la giustificazione dell'imposta di bollo, le cui origini sono assai remote, consiste nel conferire agli atti l'idoneità ad essere utilizzati nei procedimenti giurisdizionali e amministrativi, tant'è che per la regolarizzazione gli atti devono essere inviati, a cura dell'Ufficio che li ha ricevuti e, per l'Autorità giudiziaria, a cura del cancelliere o segretario, al competente Ufficio del registro entro trenta giorni dalla data di ricevimento o di deposito o dalla pubblicazione del provvedimento.

Diversamente, il contributo unificato o meglio ancora "il contributo unificato per l'iscrizione a ruolo" si applica esclusivamente ai procedimenti giurisdizionali (includendo anche il ricorso straordinario per il suo carattere di rimedio giustiziale) e ingloba tutte le altre imposte versate in passato per i procedimenti penali, civili e amministrativi.

Coerentemente con la diversa finalità del tributo, che deve essere corrisposto ogni qualvolta si propone la domanda di giustizia o la si integra con motivi aggiunti, l'art. 247 del t.u. dispone che *"Ai fini delle norme che seguono e di quelle cui si rinvia, l'ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione è quello presso il magistrato dove è depositato l'atto cui si collega il pagamento o l'integrazione del contributo unificato"*.

Pertanto, la disposizione non può che trovare applicazione con i necessari adattamenti anche con riferimento al ricorso straordinario, demandando gli adempimenti relativi alla riscossione all'organo che ha emanato l'atto o alla struttura del ministero competente per materia. In quest'ultimo caso l'ufficio ministeriale incaricato, ai sensi dell'art. 248 del t.u. e con le modalità indicate nello stesso articolo, deve invitare il ricorrente al pagamento dell'importo dovuto, con espressa avvertenza che si procederà ad iscrizione a ruolo, con addebito degli interessi al saggio legale, in caso di mancato pagamento entro un mese.

Nel caso di inadempienza, come già chiarito dal Ministero dell'economia e delle finanze con nota 3-14460 del 5 novembre 2012, lo stesso ufficio che ha originato l'invito procede all'iscrizione a ruolo, mediante comunicazione al concessionario

incaricato della riscossione, ai sensi degli artt. 214 e seguenti del t.u. analogamente a quanto previsto per gli uffici dei magistrati presso i quali gli atti vengono depositati.

Sul punto va chiarito che se anche il t.u. non menziona i Ministeri quali enti impositori e invero neppure gli enti che hanno emanato gli atti impugnati, è pur vero che la scelta del legislatore di estendere lo specifico tributo al ricorso straordinario non può essere vanificata da difficoltà applicative, ma impone di reperire nell'ordinamento vigente le soluzioni più appropriate, osservando le regole interpretative espresse nell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale.

Seguendo lo schema che il legislatore ha previsto per l'accertamento della congruità del contributo unificato e l'avvio della riscossione coattiva in sede processuale, gli adempimenti propri dell'ufficio del magistrato investito della controversia (certamente non definibile ente impositore) secondo un'interpretazione sistematica sono a carico dell'organo legittimato a ricevere il ricorso straordinario.

Quanto agli adempimenti successivi all'accertamento, devono necessariamente trovare applicazione le norme generali sulla riscossione tramite concessionario del t.u., come peraltro sottolineato dal Ministero dell'economia e delle finanze nella nota sopra richiamata

In conclusione tuttavia la Sezione osserva che il quesito posto è indicativo di obiettive difficoltà che incontrano le Pubbliche Amministrazioni nel procedere agli adempimenti in questione e che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è certamente una delle amministrazioni più gravate, ove soltanto si consideri che sul Dicastero confluiscono i ricorsi straordinari avverso i provvedimenti degli 8.047 Comuni italiani in materia di urbanistica e di edilizia.

Parallelamente, dall'analisi condotta emergono elementi di imperfezione e di incompletezza della fonte normativa esaminata, concernenti la mancanza di disposizioni specifiche aventi ad oggetto l'accertamento per le iscrizioni a ruolo in caso di mancato o insufficiente versamento del contributo per il ricorso straordinario.

I su esposti elementi di criticità dipendono dall'avvenuto inserimento della previsione del contributo unificato in sede di ricorso straordinario in un corpo normativo avente ad oggetto il ricorso giurisdizionale senza considerare la diversa struttura e natura del rimedio alternativo del ricorso straordinario.

Conseguentemente potrebbe valutarsi l'opportunità di un intervento legislativo che, nel ridurre l'entità del contributo unificato, rendendolo coerente con la natura del ricorso straordinario di strumento di tutela semplificato, alternativo a quello giurisdizionale (in tal senso il coevo parere della Prima Sezione su affare n. 3162/2012), ripristini il procedimento previsto per l'imposta di bollo. L'Amministrazione competente all'istruttoria dell'atto impugnato avrebbe così soltanto l'obbligo di segnalare all'Agenzia delle entrate l'avvenuta presentazione del ricorso con l'indicazione del contributo concretamente versato.

Una scelta nel senso, oltre ad essere facilmente realizzabile con strumenti informatici, si rifletterebbe positivamente anche sul contenzioso tributario, che attualmente è reso più complesso dal fatto che nel giudizio sono coinvolti come controparte del ricorrente sia l'organo che ha proceduto alle verifiche sulla regolarità del versamento, sia il concessionario per gli adempimenti successivi alla richiesta di iscrizione a ruolo.

La Sezione, alla luce dell'esame svolto, ritiene che le fonti normative oggetto di esame appaiano, in relazione alla specifica fattispecie considerata, imperfette. Ricorrendo, pertanto, l'ipotesi di cui all'art. 58 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444 (*"[q]uando, dall'esame degli affari discussi dal Consiglio di Stato risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta, il Consiglio ne fa rapporto al Capo del Governo"*), va disposta la trasmissione del presente parere anche al Presidente del Consiglio dei ministri.

P.Q.M.

esprime il parere di cui sopra. Dispone la trasmissione del parere al Presidente del Consiglio dei ministri.

L'ESTENSORE
Elio Toscano

IL PRESIDENTE F/F
Anna Leoni

IL SEGRETARIO
Giuseppe Testa