

Il contributo unificato nel ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

Autore: Brucoli Silvio

In: Diritto amministrativo

di Silvio Brucoli e Laura Daniele

Con decreto 27 giugno 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 167 del 19 luglio 2017, sono state regolamentate le modalità di versamento del contributo unificato per i ricorsi promossi dinanzi al giudice amministrativo, per i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica e per i ricorsi straordinari al Presidente della Regione Siciliana.

In particolare, per quanto riguarda il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, l'intervento normativo è stato sollecitato dalle inevitabili difficoltà applicative che sono sorte in seguito all'inserimento della previsione del versamento del contributo unificato in caso di ricorso straordinario in un corpo normativo che ha ad oggetto il ricorso giurisdizionale e che non tiene conto della diversa e particolare struttura e natura di tale rimedio alternativo.

Ai fini di un inquadramento sistematico della questione, appare utile ripercorrere brevemente la storia di tale tipo di ricorso.

L'evoluzione storica del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

Le radici del ricorso straordinario affondano in tempi lontani e in ordinamenti decisamente diversi dal nostro ordinamento attuale. Le sue origini risalgono infatti al periodo delle monarchie assolute, quando il Sovrano conservava il potere di decidere in ultima istanza sugli atti che si ritenevano illegittimi,[1] "una sorta di prerogativa di grazia concessa al monarca".[2]

La prima fonte normativa del ricorso straordinario si ravvisa nelle Costituzioni Piemontesi del 1723, nelle quali l'art. 3, cap. III, titolo II, libro III recita: "le suppliche che riguarderanno materie meramente graziose, o che saranno miste di Giustizia e di Grazia, dovranno riferirsi a Noi, per aversi le Nostre determinazioni". Inizialmente quindi si trattava più di un rimedio concesso dal Sovrano in via di giustizia e di grazia ed era l'espressione di "quell'alta funzione moderatrice di custode del diritto e di correttore dei torti che (il sovrano) aveva nella monarchia assoluta".[3] Più tardi, al tempo di Carlo Emanuele III, con le

Regie Patenti del 30 aprile 1749 fu istituito nello Stato Sabauda il Consiglio del Re e fu stabilito che il Re dovesse ascoltare il parere di tale Consiglio prima di decidere il ricorso. Ma, elementi di effettiva garanzia per il ricorrente furono introdotti solo con la legge del Regno di Sardegna 30 ottobre 1858, n. 3707 (sul riordinamento del Consiglio di Stato, istituito da Carlo Alberto nel 1831), che prevedeva un'articolata disciplina di tale rimedio e che stabiliva l'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato. Il contenuto di tale legge è stato poi sostanzialmente riprodotto, con piccole modifiche, nella L. 20 marzo 1865, n. 2248, all.D. Successivamente, nel periodo compreso tra il 1865 e il 1889, quando con la L. 31 marzo 1889, n. 5992 veniva istituita la IV sezione del Consiglio di Stato con competenze e funzioni giurisdizionali, il ricorso straordinario costituiva l'unico rimedio per la tutela degli interessi legittimi. Ma anche dopo l'introduzione del rimedio giurisdizionale, il ricorso straordinario ha continuato a sopravvivere, soprattutto per garantire la tutela anche ai ceti meno abbienti e, come osservava Santi Romano nel 1932, " il largo numero di ricorsi straordinari che vengono presentati dimostra, meglio di qualsiasi considerazione astratta e teorica, che essi rappresentano ancora un mezzo(..) al quale gli interessati ricorrono con fiducia, anche perché molto economico e sciolto da ogni superflua formalità (...) e dà pieno affidamento di un giudizio accurato ed imparziale.." [4]

Senza soffermarci sulle varie modifiche legislative che sono intervenute a modificare l'originaria struttura del ricorso straordinario al Capo dello Stato,[5] la semplicità, la possibilità di presentare il ricorso anche senza l'assistenza del difensore e l'economicità sono sempre stati i connotati salienti di tale tipo di rimedio e sono stati i caratteri distintivi alla base della sua longevità. Le caratteristiche di tale tipo di tutela sono state sinteticamente illustrate dal Consiglio di Stato: "Il ricorso straordinario è stato inteso sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza consultiva del Consiglio quale rimedio generale, alternativo al ricorso alla giurisdizione amministrativa, non limitato agli interessi legittimi, integrante il sistema di tutela dei soggetti interessati nei confronti degli atti della pubblica amministrazione, che si realizza attraverso un procedimento amministrativo di garanzia, caratterizzato dalla neutralità e dall'elemento della semigratuita', volto a realizzare una deflazione del contenzioso giurisdizionale quale mezzo alternativo di risoluzione delle controversie", ed è stato definito "uno strumento di tutela utilizzato da soggetti che si trovano in situazione di debolezza per cultura o censo (artt. 2 e 3 Costituzione), attesi i caratteri del ricorso straordinario, di strumento flessibile e aggiuntivo, snello e a formalismo minimo, attivabile con modica spesa e senza il bisogno dell'assistenza tecnico-legale". [6]

Probabilmente, proprio per queste sue caratteristiche, come è stato osservato da autorevole dottrina "il ricorso straordinario è riuscito a sopravvivere - con caratteri e profili costanti - allo Statuto Albertino, alla legge abolitrice del contenzioso, alla creazione della sezione IV del Consiglio di Stato, al ventennio fascista, alla Costituzione repubblicana, alla legge sui Tar, alle norme di semplificazione in tema di ricorsi amministrativi del 1971.." [7]

Anche i successivi interventi legislativi, che prevedevano modesti importi per la presentazione del ricorso straordinario, non modificavano sostanzialmente tali caratteri. In particolare, con la legge 21 dicembre 1950, n.1018 veniva introdotta una tassa fissa dell'importo di lire 3.000 che successivamente, con l'art. 57 della legge 21 novembre 2000, n.342, sarebbe stata soppressa. Nel 1953, con il D.P.R. 25 giugno 1953,

n.492 veniva disposto che l'originale del ricorso e le copie occorrenti alla notifica dovessero essere redatti su carta bollata. Tale imposta è rimasta in vigore anche dopo la soppressione della sopradetta tassa fissa e, per lungo tempo, fino al 2011, ha costituito l'unico tributo, di modica entità, dovuto sul ricorso straordinario.

Introduzione del contributo unificato: difficoltà applicative

Senonché l'art. 37, co.6, lett. s) del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, conv. in L. 15 luglio 2011, n. 111, sostituendo l'art. 13, co. 6 bis del TUSG, alla lett. e) ha introdotto anche per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica il pagamento del contributo unificato, al tempo fissato nella misura di € 600,00 e poi elevato dal 1 gennaio 2013 a € 650,00[8]. Tale importo, ai sensi del successivo comma 6 bis.1, è aumentato della metà "ove il difensore non indichi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio recapito fax, ai sensi dell'art. 136 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, ovvero qualora la parte ometta di indicare il codice fiscale nel ricorso".

Anche a voler prescindere dalla questione riguardante l'opportunità di stabilire un importo così consistente per un ricorso amministrativo che, come già detto, in origine era stato previsto dal legislatore per dare la possibilità di una tutela agevole e non onerosa, non si può comunque non osservare che il legislatore, nell'estendere il versamento del contributo unificato al ricorso straordinario, si è mostrato alquanto affrettato e sbrigativo. Non si è tenuto conto infatti che il contesto di riferimento è ben diverso da quello giurisdizionale, in rapporto al quale è stato previsto il sistema del contributo unificato. E ciò inevitabilmente ha comportato che l'applicazione al ricorso straordinario del tributo erariale in oggetto incontri una serie di lacune e che, di conseguenza, le Pubbliche Amministrazioni abbiano dovuto affrontare varie questioni applicative.

Un primo problema ermeneutico ha riguardato l'effettiva applicazione del contributo unificato in caso di presentazione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Infatti, nonostante l'espressa previsione normativa, parte della dottrina ha affermato che il versamento del tributo sia da effettuare solo in caso di trasposizione in sede giurisdizionale, a cura della parte trasponente e che quindi la richiesta di pagamento da parte dei vari Ministeri sia da ritenere illegittima. E' stato anche detto che, trattandosi di rimedio a carattere non giurisdizionale,[9] l'imposizione del tributo concretizzerebbe una violazione dei diritti costituzionali sanciti dagli artt. 3, 24 e 97, soprattutto considerando che il legislatore ha previsto una misura del contributo che, in alcuni casi, risulta superiore a quella dovuta per agire in giudizio in sede giurisdizionale. Sul punto è intervenuta la Commissione tributaria provinciale di Roma che ha sollevato questione di legittimità costituzionale con ordinanza n. 84 del 11 giugno 2015 con riferimento alla misura del contributo che "può costituire un vulnus dei parametri costituzionali di cui agli articoli 3 e 24 Cost." La questione è ancora pendente avanti alla Corte Costituzionale[10] ma, allo stato, non sembra possa essere messa in discussione la debenza del pagamento di detto tributo da parte del ricorrente al momento della

presentazione del ricorso.[11]

Passando ad analizzare le varie problematiche che sono emerse in seguito all'introduzione di tale tributo, in primo luogo si osserva che l'art. 18, co. 1[12] del DPR n. 115 del 2002 (TUSG) non richiama il ricorso al Presidente della Repubblica tra gli atti non soggetti all'imposta di bollo e quindi si è posta la domanda: il silenzio del legislatore è da intendere come semplice dimenticanza oppure come volontà di mantenere l'applicazione dell'imposta di bollo? Seguendo un'interpretazione sistematica, considerato che, laddove è stato introdotto il contributo unificato, parallelamente è stata eliminata l'applicazione dell'imposta di bollo, si deve ritenere che anche nel caso del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica l'imposta di bollo non sia più dovuta.[13]

Altro problema che si è presentato riguarda la fase dell'accertamento della regolarità dell'avvenuto pagamento e cioè si è posta la domanda: a chi deve competere la richiesta e la riscossione del tributo erariale non pagato? Al riguardo, all'indomani dell'introduzione del contributo unificato anche in caso di ricorso straordinario, il Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, con nota n. 22339 del 6 ottobre 2011, ha ritenuto che "coerentemente con quanto previsto dall'art. 15 del DPR 30 maggio 2002 n. 115[14], in ordine al controllo del pagamento del contributo unificato effettuato all'atto del deposito del ricorso, competente a esigere il contributo unificato e a verificarne, appunto, la congruità (...) è il funzionario dell'organo che ha emesso l'atto o del Ministero competente, dovendo l'assolvimento dell'obbligo tributario risultare contemporaneo alla presentazione del ricorso straordinario". Di conseguenza, il medesimo ufficio è competente, in caso di mancato pagamento, a procedere alla notifica al debitore dell'invito al pagamento, ai sensi degli art. 247 e ss.[15] del TUSG. Nello stesso senso sono intervenuti anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota n. 314460 del 5 novembre 2012 e il Ministero dell'Interno con circolare n. 9 del 27 marzo 2013.

L'orientamento è stato confermato anche dal Consiglio di Stato, sez. I, con parere 3 luglio 2015 n. 1957, il quale ha affermato che nel caso del ricorso straordinario l'obbligo di versare il tributo "si concretizza all'atto del deposito presso l'autorità che ha adottato l'atto impugnato o presso il Ministero competente per materia"[16] e che quindi, con i necessari adattamenti, vada applicato l'art. 247 T.U. "demandando gli adempimenti relativi alla riscossione all'organo che ha emanato l'atto o alla struttura del ministero competente per materia."

In sostanza, come sinteticamente precisato dall'Agenzia delle entrate nella circolare 22 dicembre 2017 n. 29/E, gli uffici devono curare: 1) il recupero del contributo unificato, il cui pagamento sia omesso o insufficiente, notificando al contribuente l'invito al pagamento[17] previsto dall'art. 248 del TUSG; 2) l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 71 del DPR 26 aprile 1986, n. 131, in caso di mancato riscontro all'invito al pagamento, nella misura dal cento al duecento per cento del tributo dovuto; 3) l'iscrizione a ruolo, in caso di mancato pagamento, del contributo e della sanzione richiesti.

Tuttavia, non si può non osservare che tale interpretazione, associando l'assolvimento del pagamento del contributo unificato al momento del deposito del ricorso, con conseguente attribuzione al funzionario

competente delle attività necessarie per la riscossione dell'importo, non tiene però in considerazione che la normativa contenuta nel T.U. spese di giustizia è stata predisposta con espreso riferimento agli uffici giudiziari e che, inevitabilmente, le Pubbliche Amministrazioni incontrano notevoli difficoltà nell'applicazione di tali disposizioni di legge.[18]

In ogni caso, sulla scorta di tali interpretazioni, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con circolare n. 3189 del 9 maggio 2013 ha disposto che, in caso di mancato integrale pagamento del contributo dovuto, la Direzione Generale procedente "dovrà assegnare al ricorrente - dandone contestuale comunicazione all'amministrazione che ha emanato l'atto - il termine di 30 giorni dal ricevimento della comunicazione stessa per effettuare la regolarizzazione del pagamento secondo le procedure di cui agli artt. 247, 248[19] e 249 del DPR 30/05/2002 n. 115".[20] Allo stesso modo anche il Ministero dell'Interno nella circolare n. 9/2013 ha evidenziato la necessità, in caso di mancato pagamento, di assegnare "perentoriamente al ricorrente il termine di un mese per il pagamento, secondo il procedimento di cui agli artt. 247, 248 e 249 del DPR n. 115/2002." Il ricorrente poi deve depositare la ricevuta di versamento entro dieci giorni dal pagamento (art. 248, co.3, T.U.).

Ma soprattutto, si sono presentati problemi considerevoli nell'individuazione delle procedure applicabili per la riscossione coattiva.

In particolare, l'art. 16 del DPR n. 115/2002 prevede che: "1. In caso di omesso o insufficiente pagamento del contributo unificato si applicano le disposizioni di cui alla parte VII, titolo VII del presente testo unico e nell'importo iscritto a ruolo sono calcolati gli interessi al saggio legale, decorrenti dal deposito dell'atto cui si collega il pagamento o l'integrazione del contributo. 1-bis. In caso di omesso o parziale pagamento del contributo unificato, si applica la sanzione di cui all'articolo 71 del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, esclusa la detrazione ivi prevista."

Si è posto dunque il problema di quale sia la procedura applicabile per la riscossione di tali somme, se sia cioè possibile continuare a demandare all'Agenzia delle entrate gli adempimenti necessari per la riscossione coattiva, continuando ad applicare il procedimento previsto per l'imposta di bollo ex art. 19 del DPR n. 642/1972, oppure se si debba investire della questione il concessionario incaricato della riscossione. Sul punto si è pronunciata la Prima Sezione del Consiglio di Stato[21] che, dopo aver rilevato "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", ha scelto la seconda ipotesi, ritenendo che "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". Il Consiglio di Stato aggiunge che, anche se il T.U. non menziona i Ministeri quali enti impositori, in ogni caso la scelta del legislatore di applicare il contributo unificato al ricorso straordinario non può essere vanificata da difficoltà applicative e che pertanto si devono trovare nell'ordinamento le soluzioni possibili,

ricorrendo alle regole interpretative indicate nell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale.[22] Alcune Amministrazioni hanno quindi affidato ad Equitalia (ora Agenzia della Riscossione) la riscossione coattiva dei crediti derivanti dal mancato pagamento del contributo unificato compresi sanzioni ed interessi.

3 - Contributo unificato in caso di ricorso inammissibile o di rinuncia.

Dopo l'estensione del pagamento del contributo unificato anche al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica si è posto il problema se, per coloro che avevano presentato il ricorso non conoscendo la normativa, potesse essere possibile rinunciare al ricorso successivamente senza dover pagare il tributo previsto. Sul punto è stato richiesto parere al Consiglio di Stato[23], il quale ha ritenuto che "la successiva rinuncia non può comportare l'esenzione dal pagamento del contributo unificato, non potendo la causa estintiva del procedimento eliminare il fatto (presupposto oggettivo del dovere contributivo) dell'avvenuta proposizione del ricorso." Il contributo unificato ha natura tributaria e trova il suo presupposto nell'instaurazione di un processo giurisdizionale o di un procedimento di tipo giustiziale, per il sorgere dell'obbligazione tributaria è sufficiente insomma l'avvenuta proposizione del ricorso e a nulla rilevano le successive vicende del procedimento o la sua estinzione per qualsiasi motivo. Le medesime considerazioni vanno estese anche al caso in cui il ricorso venga dichiarato inammissibile.[24]

Le esenzioni dal contributo unificato nel ricorso straordinario

Altro problema che si è posto è la possibilità o meno di estendere anche al ricorso straordinario le regole generali che disciplinano i casi di esenzione dal pagamento del contributo unificato (art. 10 t.u.).

I dubbi sull'applicabilità di tali norme sono stati originati dal fatto che i casi di esenzione sarebbero stati previsti per i procedimenti giurisdizionali in deroga al principio generale in base al quale "ciascuna parte provvede alle spese degli atti processuali che compie e di quelli che chiede" (art. 8, co.1, TUSG) e che quindi non potrebbero essere applicabili in contesti diversi, come il ricorso straordinario.

Sulla questione è intervenuto il Consiglio di Stato, sez. I, con parere 3 luglio 2015, n. 1958, il quale ha affermato che le esenzioni dal contributo unificato debbano essere applicate anche al ricorso straordinario: "il legislatore, allorché è intervenuto sul ricorso straordinario, sostituendo l'imposta di bollo con il contributo unificato, ha ritenuto di uniformare sotto il profilo fiscale detto rimedio con il ricorso giurisdizionale (...) si può quindi a ragione ritenere che de iure condito le esenzioni elencate nell'art. 10 del t.u. e qualsiasi altra disposizione dell'ordinamento che consenta in via generale[25] l'esenzione dal contributo in esame sono applicabili al ricorso straordinario".

Nel parere viene anche affrontata la questione del contributo unificato in materia di pubblico impiego e viene affermato che, seguendo un'interpretazione conforme a ragionevolezza, debba essere estesa al ricorso straordinario anche la riduzione della metà del contributo unificato per le controversie in materie di pubblico impiego. In particolare, il Consiglio di Stato così argomenta: "il comma 3 dell'art. 13 del T.U. assicura un eguale trattamento alle controversie individuali di lavoro, che sono di competenza del giudice ordinario, e a quelle concernenti il pubblico impiego, la cui cognizione compete al giudice amministrativo, prevedendo per entrambe il dimezzamento del contributo unificato. Allo stesso comma 3 rinvia anche il successivo comma 6-bis lettera b) dell'art. 13 per le controversie di pubblico impiego, allorché stabilisce la misura del contributo per i ricorsi proposti dinnanzi ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, sicché risulta rafforzata la previsione espressa anche all'art. 9, comma 2, del t.u., che rende omogenei sotto il profilo tributario gli oneri che gravano sul proponente per i ricorsi in materia di ricorso privatizzato e per quelli in materia di pubblico impiego". Alla luce di tali considerazioni, il Consiglio di Stato conclude che "in assenza di deroghe espresse, sarebbe comunque irragionevole ritenere che la riduzione a metà del contributo non si applichi al ricorso straordinario".

Il Consiglio di Stato nel suindicato parere affronta poi la questione riguardante l'applicabilità al ricorso straordinario dell'istituto del patrocinio a spese dello Stato per i soggetti non abbienti[26], previsto dal nostro ordinamento a garanzia del diritto di difesa ex art. 24 Cost., che "deve essere inteso come potestà effettiva della assistenza tecnica e professionale nello svolgimento di qualsiasi processo, in modo che venga assicurato il contraddittorio e venga rimosso ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti".[27] Di conseguenza, ad avviso del Consiglio di Stato, essendo il ricorso straordinario un rimedio atecnico, che non richiede l'assistenza di un difensore, "non sussistono i presupposti logici affinché lo Stato si faccia carico del patrocinio dei ricorrenti per una domanda di giustizia che non richiede necessariamente l'assistenza legale". Tuttavia la Sezione prende atto che l'entità non trascurabile del contributo unificato può precludere l'accesso al ricorso straordinario ai soggetti non abbienti e auspica quindi un intervento legislativo correttivo che possa rendere il ricorso straordinario nuovamente accessibile alla generalità degli interessati.

Controllo e riscossione dopo il dm 27 giugno 2017

In attuazione dell'art. 192 del DPR 30 maggio 2002, n. 115, come modificato dall'art. 7, co. 8 ter del D.L. 31 agosto 2016, n. 168, conv. in L. 25 ottobre 2016, n. 197, è stato adottato il dm 27 giugno 2017[28] che ha disciplinato le modalità di versamento del contributo unificato per i ricorsi promossi dinanzi al giudice amministrativo, per i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica e per i ricorsi straordinari al Presidente della Regione Siciliana.

In particolare l'art. 2, co 2, prevede che l'accertamento, la riscossione, il contenzioso e i rimborsi inerenti al contributo unificato dovuto per la proposizione di ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica sono curati dalla segreteria delle sezioni consultive del Consiglio di Stato. In sostanza, come messo in evidenza nella circolare dell'Agenzia delle entrate 22 dicembre 2017, n.29/E, con tale disposizione è stata fatta chiarezza con espressa previsione che stabilisce che "le attività di verifica del regolare assolvimento

del tributo e del suo eventuale recupero sono di esclusiva competenza del Consiglio di Stato e decorrono da quando la Segreteria delle sezioni consultive del Consiglio di Stato riceve la relazione sul ricorso predisposta dall'Ufficio competente alla istruttoria, vistata dal Ministro competente”.

Nel citato decreto sono anche illustrate le modalità per poter effettuare il versamento del contributo in oggetto, che deve avvenire esclusivamente per via telematica tramite modello F24 Elide (versamenti con elementi identificativi) utilizzando i codici tributo istituiti dall'Agenzia delle entrate con la risoluzione n. 123/2017.

Conclusioni

In sintesi, i connotati essenziali di economicità e facile accessibilità del ricorso straordinario, come illustrati, sono stati snaturati dall'introduzione del contributo unificato.

Sul punto si è pronunciato il Consiglio di Stato, Sez.1 con parere n. 03070 del 10 giugno 2015, con il quale ha evidenziato che “...soltanto un intervento legislativo correttivo potrebbe rendere nuovamente accessibile alla generalità degli interessati il ricorso straordinario, che altrimenti è precluso a chi non è in grado di accedervi per l'incapienza del proprio reddito. Giova in proposito far presente che con ordine del giorno 9/05312/ 108 approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 25 luglio 2012 il Governo è stato impegnato “a valutare, compatibilmente con le esigenze di finanza pubblica, la possibilità di ridurre il versamento per il contributo unificato relativo al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica” E' infatti del tutto coerente con la natura di questo rimedio alternativo che l'accesso ad esso sia facilitato e non reso difficoltoso dal pagamento di una somma non esigua”.

Si auspica pertanto, in linea con quanto affermato dal Consiglio di Stato, che il legislatore intervenga per abolire o quanto meno ridurre l'entità del contributo anche in considerazione della esiguità di quanto introitato dallo Stato per tale titolo[29].

* Avvocato, Dirigente della Pubblica amministrazione

** Avvocato del Foro di Roma

[1] Cd. “giustizia ritenuta”. Sul punto v. TANDA, *Le nuove prospettive del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, Giappichelli, 2014, p. 10.

[2] Corte Cost., 31 dicembre 1986, n. 298.

[3] RANELLETTI, *Le guarentigie della giustizia nella P.A.*, Milano, 1934, 265.

[4] SANTI ROMANO, Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, Roma 1932, vol.I, pag.20.

[5] Per un'accurata ricostruzione storica delle varie modificazioni dell'istituto, v. Consiglio di Stato, sez. I; parere 31 luglio 2014, n. 1033/14.

[6] Cons. St., Ordinanza 20 maggio 2013 N. 269, Atto di promovimento.

[7] DE PAULI, Sulla cosiddetta "trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario al Capo dello Stato", in *L'amministrazione italiana* 1998, p.913.

[8] L'incremento dell'importo è stato determinato dall'art. 1, co. 25, lett.a) n.3 della L. 24 dicembre 2012, n. 228.

[9] A tale proposito si ricorda che, in seguito al mutamento del quadro normativo di riferimento (la L. n. 205/2000 recante disposizioni in materia di giustizia amministrativa, la L. n. 69/2009 recante nuove norme in materia di processo civile e il codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo n. 104/2010,) la Corte di Cassazione ha affermato l'avvenuta giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario: "In tema di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, la decisione presidenziale conforme al parere del Consiglio di Stato ripete dal parere stesso la natura di atto giurisdizionale in senso sostanziale, come tale impugnabile in cassazione per motivi di giurisdizione, atteso che l'art. 69 della legge n. 69 del 2009 - che rende vincolante il parere del Consiglio di Stato e legittima l'organo consultivo a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale - e l'art. 7 del d.lgs. n. 104 del 2010 - il quale ammette il ricorso straordinario per le sole controversie sulle quali vi è giurisdizione del giudice amministrativo - evidenziano l'avvenuta "giurisdizionalizzazione" dell'istituto" (Cass. SS. UU. 19 dicembre 2012, n. 23464). Sul punto v. anche Corte Cost.. 2 aprile 2014, n.73, che espressamente ha statuito: "L'acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, che assume così carattere di decisione, ha conseguentemente modificato l'antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale, che è sostanzialmente assimilabile a un giudizio". In senso contrario è interessante la posizione assunta dal Consiglio di Stato, sez. I, con il parere 16 luglio 2014, n. 1033: "La sezione è dell'opinione che, anche sulla base di un'interpretazione sistematica, considerati i valori che l'ordinamento esprime, questo strumento di tutela, che si aggiunge alla tutela giurisdizionale e costituisce anche mezzo di deflazione del contenzioso amministrativo, che i costituenti vollero mantenere con la previsione del 1° comma dell'art. 100, abbia mantenuto la sua originaria natura e peculiarità di rimedio amministrativo, al quale le recenti innovazioni legislative hanno attribuito una maggiore forza." Sull'argomento, v. anche Consiglio di Stato, parere della Commissione speciale 28 aprile 2009, n. 920/2009.

[10] In particolare, la CTP di Roma osserva: "appare, infatti, manifestamente irragionevole, provocando una evidente e ingiustificata disparità di trattamento (art. 3. Cost.), richiedere per la presentazione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica un contributo unificato pari (ed ora superiore) al doppio di quello richiesto per l'ordinario ricorso al giudice amministrativo (Tar - Consiglio di Stato), senza

che la diversa misura del contributo sia giustificata da superiori costi del ricorso stesso.”

[11] Sul punto cfr. Cons. St., sez. I, parere 9 novembre 2011, n. 4281.

[12] “Agli atti e provvedimenti del processo penale, con la sola esclusione dei certificati penali, non si applica l'imposta di bollo. L'imposta di bollo non si applica altresì agli atti e provvedimenti del processo civile, compresa la procedura concorsuale e di volontaria giurisdizione, del processo amministrativo e nel processo tributario, soggetti al contributo unificato. L'imposta di bollo non si applica, inoltre, alle copie autentiche, comprese quelle esecutive, degli atti e dei provvedimenti, purché richieste dalle parti processuali. Atti e provvedimenti del processo sono tutti gli atti processuali, inclusi quelli antecedenti, necessari o funzionali”.

[13] Sul punto v. nota Ministero dell'Interno n. 17962/2012.

[14] ART. 15 (Controllo in ordine alla dichiarazione di valore ed al pagamento del contributo unificato) - 1. Il funzionario verifica l'esistenza della dichiarazione della parte in ordine al valore della causa oggetto della domanda e della ricevuta di versamento; verifica inoltre se l'importo risultante dalla stessa è diverso dal corrispondente scaglione di valore della causa. 2. Il funzionario procede, altresì, alla verifica di cui al comma 1 ogni volta che viene introdotta nel processo una domanda idonea a modificare il valore della causa.

[15] Art. 247 TUSG: “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”

[16] Il Consiglio di Stato mette in relazione l'art. 9, co.2, del d.P.R. n. 1199/1971 (il quale 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 il sopra citato art. 247 del T.U. spese di giustizia.

[17] Per quanto riguarda la natura giuridica dell'invito al pagamento, come chiarito dalla CTR Toscana con sentenza 7 giugno 2016, n. 1057 “tale invito non è un avviso di liquidazione del tributo, né una cartella di pagamento o un qualsivoglia atto che la legge dichiara impugnabile dinanzi ai giudici tributari. In ogni caso, la tutela in giudizio delle ragioni del contribuente può essere esercitata in sede di impugnazione della cartella, facendo valere anche i vizi dell'atto presupposto”. Nello stesso senso CTR Liguria, 12 febbraio 2016, n.223.

[18] In tal senso v. nota n. RU/34425 del 17 dicembre 2012 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: “al riguardo, questo Dicastero ribadisce le proprie perplessità sulla soluzione fornita in quanto, in base al DPR n.115 del 2002 “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”; è evidente, quindi, che la normativa contenuta nel T.U. spese di giustizia sia stata espressamente formulata con riferimento specifico agli uffici giudiziari e non agli organi ministeriali”.

[19] L’art. 248 stabilisce che l’invito al pagamento sia notificato al contribuente entro trenta giorni dal deposito dell’atto. Secondo la giurisprudenza tributaria tale termine non è di tipo perentorio dato che la previsione legislativa non individua dopo il decorso del termine specifiche scadenze dall’azione di recupero del contributo. (CTP Milano, 20 aprile 2015, n. 3548 e CTP Varese, 20 novembre 2013, n.137. Sull’argomento v. anche Circolare Agenzia delle entrate 22 dicembre 2017, n. 29/E).

[20] In applicazione dell’art. 248 TUSG, la Direzione Generale competente deve notificare ex art. 137 cpc alla parte ricorrente l’invito al pagamento, 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.

[21] Cons. Stato, sez. I, parere 3 luglio 2015, n. 1957.

[22] Nel parere viene messo in evidenza che sussistono “elementi di imperfezione e di incompletezza” nella previsione normativa, consistenti nella “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 giudici di Palazzo Spada auspicano pertanto un intervento del legislatore che riduca l’entità del contributo unificato, coerentemente con la natura del ricorso straordinario di tutela semplificato, e che ripristini il procedimento previsto per l’imposta di bollo. Di conseguenza la Prima sezione, considerando imperfette le fonti normative in oggetto, ha disposto la trasmissione del parere al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’art. 58 del R.D. 21 aprile 1942, n.444.

[23] Cons. di Stato, sez. I, parere 24 novembre 2011, n. 4281.

[24] Un’ipotesi di inammissibilità riguarda la materia tributaria, dato che, come è noto, il ricorso straordinario è ammesso solo con riferimento alle controversie devolute alla giurisdizione amministrativa e, come chiarito dal Consiglio di Stato “per consolidata giurisprudenza, l’attribuzione a organi speciali di determinate materie, preclude la possibilità di proposizione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nei confronti di atti devoluti alla cognizione dei predetti giudizi” (Cons. St. sez. III, parere 6 maggio 2003 n. 1403). Sull’argomento V. Circolare Agenzia delle Entrate 22 dicembre 2017, n. 29/E.

[25] L’art. 10 T.U. trova applicazione sia nei processi civili, sia in quelli amministrativi, sia in quelli tributari.

[26] L’art. 74, co. 2 del T.U. stabilisce che il patrocinio a spese dello Stato “è altresì assicurato ... nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, per la difesa del cittadino non abbiente, quando le sue ragioni risultino non manifestamente infondate”.

[27] Corte Cost, 18 marzo 1957, n. 46.

[28] In particolare il comma 2 dell'art. 192 prevede che "il contributo unificato per i ricorsi proposti dinanzi al giudice amministrativo è versato secondo modalità stabilite con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sentito il presidente del Consiglio di Stato" e il comma 3 precisa che "il comma 2 si applica ai ricorsi depositati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto di cui al medesimo comma 2. Nelle more dell'adozione del decreto di cui al comma 2, si applicano le disposizioni di cui al comma 1" corrispondente al testo originario dell'art. 192, che stabilisce: "salvo il caso previsto dal comma 2, il contributo unificato è corrisposto mediante: a) versamento ai concessionari; b) versamento in conto corrente postale intestato alla sezione di tesoreria provinciale dello Stato; c) versamento presso le rivendite di generi di monopolio e di valori bollati". Ai sensi dell'art. 3, co.1, il dm 27 giugno 2017 "entra in vigore il primo giorno del secondo mese successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana" che corrisponde al 1° settembre 2017.

[29] CATALDI, "Il peccato originale ed i dubbi del Consiglio di Stato sul presunto contributo unificato per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica" su www.studiocataldi.it

<https://www.diritto.it/contributo-unificato-nel-ricorso-straordinario-al-presidente-della-repubblica/>