

GIURISDIZIONE: Ricorso giurisdizionale - Contributo unificato - Richiesta di esenzione dal pagamento - Diniego - Controversie - Giurisdizione del Giudice tributario.

Tar Lazio - Roma, Sez. I, 25 maggio 2021, n. 6139

“[...] L’art. 2, co. 1, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, stabilisce che “appartengono alla giurisdizione tributaria 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, le sovrimposte e le addizionali, le relative sanzioni nonché gli interessi e ogni altro accessorio”.

Tale disposizione attribuisce quindi la giurisdizione al giudice tributario sulla base della natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta, delineando in materia una giurisdizione piena ed esclusiva, comprensiva dei giudizi sull’impugnazione del provvedimento impositivo e di quelli relativi alla legittimità di tutti gli atti del procedimento [...]

[...] In ragione della natura tributaria del contributo unificato, il giudice della causa non è mai chiamato a pronunciarsi sulla debenza del medesimo al momento dell’iscrizione della causa a ruolo, che è questione di competenza esclusiva dell’amministrazione giudiziaria [...].

Nel medesimo senso si è pronunciato anche il Consiglio di Stato, rilevando che la spettanza del contributo unificato è “questione di natura tributaria di competenza dell’ufficio amministrativo presso cui opera l’organo giurisdizionale, ai sensi del d.P.R. n. 115 del 2002, e soggetta alla giurisdizione tributaria in ordine alla cognizione del corrispondente rapporto tributario, con conseguente difetto di giurisdizione di questo giudice [...]”.

FATTO

Con ricorso notificato il 4 luglio 2018 e depositato il successivo 19 luglio il Codacons, l’associazione Roma per bene e l’avv. Carlo Rienzi hanno impugnato il provvedimento con cui il Segretariato generale della giustizia amministrativa ha respinto l’istanza di autotutela presentata dai ricorrenti con riferimento all’esenzione dal contributo unificato per il ricorso con motivi aggiunti presentato innanzi al T.a.r. del Lazio e gli atti generali presupposti tra cui, in particolare, le circolari dettanti i criteri per l’applicazione del contributo unificato.

I ricorrenti hanno esposto che, in occasione della candidatura di Carlo Rienzi a Sindaco del Comune di Roma, nel 2016, avevano proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Roma, contro l’Autorità garante delle comunicazioni affinché fosse garantita l’ammissione “...del candidato Rienzi Carlo a tutti i programmi di informazione politica aventi il contenuto del confronto tra i candidati a sindaco, assicurando pari opportunità di ascolto e pari spazi elettorali,

anche in riferimento alle fasce orarie di trasmissione e durata delle interviste nel contesto di programmi di informazione e approfondimento politico”.

Il ricorso era stato qualificato come non rientrante nella materia elettorale ed i successivi atti (depositati, rispettivamente, in data 1.6.2016 e 21.6.2016) come motivi aggiunti ampliativi della materia del contendere; il dirigente del Ta.r. del Lazio, Sez. III, aveva quindi notificato in relazione al suddetto ricorso ed ai successivi atti al Codacons, all’associazione Roma per Bene e all’avv. Carlo Rienzi gli inviti al pagamento del contributo unificato prot. nn. 2044/16, 2480/16 e 2479/16. In data 12 ottobre 2017, l’Agenzia delle Entrate Riscossione aveva notificato solamente all’avv. Carlo Rienzi la cartella di pagamento relativa al contributo unificato dovuto per il ricorso sopra citato.

Il 24 novembre 2017, l’avv. Carlo Rienzi, con istanza di riesame, aveva richiesto al T.a.r. del Lazio ed all’Agenzia delle Entrate di procedere alla revisione in autotutela della cartella di pagamento, impugnando con ricorso r.g. n. 12853/2017 innanzi al T.a.r. del Lazio gli atti generali presupposti e innanzi alla Commissione tributaria provinciale di Roma sia la cartella di pagamento sia il sotteso ruolo n. 2017/011866.

In data 30 aprile 2018 i ricorrenti avevano chiesto altresì l’annullamento in autotutela “...degli atti presupposti al ruolo n. 2017/011866 sotteso alla cartella 097201701677578800, ossia della determinazione del Segretario Generale del T.a.r. per il Lazio ovvero del segretario della sezione terza p.t. del T.a.r. per il Lazio con cui era stato escluso che il ricorso NRG 6253/2016 fosse rientrante nella materia elettorale”.

Il Segretariato generale della giustizia amministrativa, con il provvedimento prot. n. 6183/2018 impugnato, aveva negato l’autotutela richiesta.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1) Violazione dell’art. 10 del dpr 115/2002 e dell’art. 1 dell’allegato B del d.P.R. n. 642/1972. Violazione dell’esenzione dal contributo unificato in materia di *par condicio* elettorale, eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento ed erronea valutazione dei fatti ed ingiustizia manifesta.

La disciplina del contributo unificato è stata oggetto di varie modifiche ed integrazioni fino a trovare una stabile collocazione normativa nel d.P.R. 30.5.2002 n. 115 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di giustizia) e sue successive modifiche ed integrazioni.

Secondo l’art. 10 del d.P.R. n. 115/2002, “non è soggetto al contributo unificato il processo già esente ... dall’imposta di bollo o da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura...”; l’art. 1

dell'allegato B del d.P.R. n. 642/1972 ricomprende tra gli atti esenti dall'imposta di bollo in modo assoluto "Petizioni agli organi legislativi; atti e documenti riguardanti la formazione delle liste elettorali, atti e documenti relativi all'esercizio dei diritti elettorali e dalla loro tutela sia in sede amministrativa che giurisdizionale", di tal che il ricorso presentato, afferente all'ammissione alle trasmissioni televisive di un candidato sindaco nel periodo della campagna elettorale, avrebbe dovuto ritenersi esente dalla contribuzione.

Ove si accedesse ad una diversa interpretazione dell'art. 1 del d.P.R. n. 642/1972, nel senso dell'esenzione dal pagamento del contributo unificato come riferita solamente ai ricorsi di cui all'art. 129 c.p.a. (e quindi ai ricorsi relativi agli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali, ossia i provvedimenti di esclusione di liste o candidati relativi al procedimento preparatorio delle elezioni amministrative), tale interpretazione violerebbe il combinato disposto di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 115/2002 ed all'art. 1 dell'allegato B del d.P.R. n. 642/1972, dettante l'esenzione dal c.u. in caso di atti relativi all'esercizio dei diritti elettorali ed alla loro tutela in sede amministrativa, nonché l'esercizio stesso dei diritti elettorali e i principi costituzionali sopra richiamati.

2) Violazione dell'art. 13, comma 6 bis, lett. e) del d.P.R. n. 115/2002, violazione dell'esenzione dal contributo unificato per i motivi aggiunti che non introducono domande nuove, eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento ed erronea valutazione dei fatti ed ingiustizia manifesta con riferimento alla richiesta di pagamento del contributo unificato per gli atti successivi al ricorso r.g.n. 6253/2016.

Con i motivi aggiunti al ricorso citato non sarebbe stato introdotto alcun ampliamento del *thema decidendum*, poiché con tali atti era stata rilevata esclusivamente l'elusione del giudicato, chiedendo l'esecuzione dei decreti n. 2873 e 2883 del 2016 emessi nel giudizio r.g.n. 6253/2016 aventi ad oggetto la sospensione cautelare degli effetti delle delibere di archiviazione dell'Agcom nn. 195 e 196/16/CONS..

3) Violazione degli artt. 1 e 2 della legge 241/1990 e degli artt. 3 e 97 della Costituzione, eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento ed erronea valutazione dei fatti ed ingiustizia manifesta, con riferimento alla parte del provvedimento impugnato in cui l'Amministrazione aveva ritenuto insussistente l'obbligo di intervenire in autotutela.

4) in via subordinata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 del d.P.R. n. 115/2002 in combinato disposto con l'art. 1 dell'allegato B del d.P.R. n. 642/1972, nella parte in cui non prevede che la materia della *par condicio* elettorale di cui alla legge n. 28/2000 rientri tra i processi già

esenti dall'imposta di bollo per cui non è dovuto il contributo unificato, per violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione.

5) in via ulteriormente subordinata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 comma 6 bis del d.P.R. n.115/2002, nella parte in cui prevede che in caso di mancata dichiarazione del contributo unificato nei ricorsi amministrativi sarebbe dovuto l'importo di 6.000 euro, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Si sono costituiti il Consiglio di Stato, il Segretariato generale della giustizia amministrativa e il T.a.r. del Lazio eccependo, preliminarmente, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e l'inammissibilità del ricorso con riferimento all'impugnazione della circolare del Segretariato generale della giustizia amministrativa, essendo quest'ultima inidonea a produrre effetti lesivi.

Le amministrazioni resistenti hanno chiesto, nel merito, il rigetto del ricorso.

All'udienza del 24 marzo 2021, mediante collegamento da remoto in videoconferenza, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente deve essere disattesa la richiesta di rinvio, formulata dal difensore dei ricorrenti in considerazione della pendenza innanzi alle Sezioni Unite di ricorso sulla questione dell'esenzione o meno delle Onlus dal pagamento del contributo unificato, non sussistendo alcuna pregiudizialità in senso tecnico rispetto all'oggetto del presente giudizio.

Deve, invece, essere accolta l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, spiegata nella memoria di costituzione dalla difesa erariale.

I ricorrenti hanno impugnato, oltre al diniego di autotutela emesso dal Segretariato generale della giustizia amministrativa con riferimento agli inviti al pagamento del contributo unificato, le circolari dettanti i criteri per l'applicazione del contributo unificato e, in particolare, i criteri per la determinazione della materia elettorale soggetta all'esonero dal pagamento.

L'art. 2, co. 1, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, stabilisce che "appartengono alla giurisdizione tributaria 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, le sovrimposte e le addizionali, le relative sanzioni nonché gli interessi e ogni altro accessorio".

Tale disposizione attribuisce quindi la giurisdizione al giudice tributario sulla base della natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta, delineando in materia una giurisdizione piena ed esclusiva, comprensiva dei giudizi sull'impugnazione del provvedimento impositivo e di quelli relativi alla legittimità di tutti gli atti del procedimento.

Con riferimento alla natura tributaria del contributo unificato la Corte di Cassazione si è pronunciata più volte, da ultimo con la sentenza n. 4315 del 20 febbraio 2020, affermando “che il contributo unificato ha natura di "tributo erariale", che la parte è tenuta a versare, al momento dell'iscrizione della causa a ruolo, per finanziare le spese che l'amministrazione della Giustizia deve sopportare per la trattazione e la decisione della controversia. Titolare della pretesa tributaria è il Ministero della Giustizia. In ragione della natura tributaria del contributo unificato, il giudice della causa non è mai chiamato a pronunciarsi sulla debenza del medesimo al momento dell'iscrizione della causa a ruolo, che è questione di competenza esclusiva dell'amministrazione giudiziaria. Gli artt. 15 e 16 T.U.S.G. attribuiscono, infatti, al funzionario di cancelleria il compito di vigilare sul corretto versamento del contributo unificato (il cui importo muta a seconda della natura e del valore della causa) ed altresì, nel caso di omessa o insufficiente corresponsione dello stesso, il compito di richiederne il pagamento o l'integrazione mediante la notifica di un "invito", al quale segue, in caso di inadempimento, l'iscrizione a ruolo (artt. 247 e 248 T.U.S.G.). L'impugnazione della relativa cartella esattoriale dà luogo ad una controversia - nella quale sono parti il soggetto obbligato al versamento del contributo e il Ministero della Giustizia - che appartiene alla giurisdizione del giudice tributario (Cass., Sez. Un., n. 9840 del 05/05/2011, cit.)”.

Nel medesimo senso si è pronunciato anche il Consiglio di Stato, rilevando che la spettanza del contributo unificato è “questione di natura tributaria di competenza dell'ufficio amministrativo presso cui opera l'organo giurisdizionale, ai sensi del d.P.R. n. 115 del 2002, e soggetta alla giurisdizione tributaria in ordine alla cognizione del corrispondente rapporto tributario, con conseguente difetto di giurisdizione di questo giudice (Cons. Stato, IV, 21 ottobre 2019, n. 7142; V, 13 marzo 2019, n. 1670), ciò su cui non incide la decisione della Corte di Giustizia nella causa C-61/14 invocata dall'appellata, che non involge di per sé profili inerenti alle attribuzioni e alla giurisdizione in materia di contributo unificato (cfr., al riguardo, Cons. Stato, V, 28 agosto 2017, n. 4080, che afferma il difetto di giurisdizione in ordine a questione di contributo unificato per controversia su appalti pubblici" (Cons. Stato, Sezione V, sentenza n. 2785 del 4 maggio 2020).

Tali argomentazioni sono state fatte proprie di recente anche da questa Sezione, che con la sentenza n. 394 del 12 gennaio 2021 ha dichiarato il difetto di giurisdizione sull'impugnazione di una precedente circolare del Segretariato generale della giustizia amministrativa sulla determinazione del contributo unificato dovuto per i ricorsi in materia di appalti, sul presupposto proprio della natura tributaria di tale contributo.

Non può condurre a diverse conclusioni nemmeno il rilievo che in questa sede sono stati impugnati anche atti amministrativi di contenuto generale aventi ad oggetto i criteri per l'applicazione del contributo unificato.

Come sopra accennato, infatti, la giurisdizione del giudice tributario in materia di atti impositivi e prestazione di natura tributaria comunque denominate si connota in termini di pienezza ed esclusività, secondo quanto disposto dall'art. 2 del d.lgs. n. 546/92, al punto che essa non ha a oggetto solo gli atti "finali" del procedimento amministrativo di imposizione tributaria, ma anche la legittimità di tutti gli atti del prodromico procedimento (Cass. civ., sez. un., 7 maggio 2010, n. 11082; id., 30 marzo 2010, n. 7612), ivi inclusi i dinieghi all'esercizio dell'autotutela (Cass. civ., sez. un., nn. 6315, 2870/2009 e 9669/2009; Consiglio di Stato, 1 marzo 2021, n. 1726), restandone al di fuori solo controversie in cui non è direttamente coinvolto un rapporto tributario, ma viene impugnato un atto di carattere generale (art. 7, comma 5, d.lgs. n. 546 del 1992), o si chiede il rimborso di una somma indebitamente versata a titolo di tributo, e di cui l'amministrazione riconosce pacificamente la spettanza al contribuente (Cons. Stato, sez. IV, n. 1645/2009); il disposto dell'art. 7, co. 4, l. 27 luglio 2000, n. 212, secondo cui "la natura tributaria dell'atto non preclude il ricorso agli organi di giustizia amministrativa, quando ne ricorrano i presupposti", ribadisce infatti la "naturale competenza" del giudice amministrativo, soltanto in ipotesi di impugnazione di atti amministrativi a contenuto generale o normativo, quali i regolamenti, le delibere tariffarie, e gli atti che costituiscano un presupposto dell'esercizio della potestà impositiva, in relazione ai quali esiste peraltro "un generale potere di disapplicazione del giudice cui è attribuita la giurisdizione sul rapporto tributario" (T.a.r. Lazio, Roma, sez. III ter, sentenza n. 4588/2013).

Nella fattispecie, tuttavia, gli atti generali sono stati genericamente menzionati nell'epigrafe del ricorso, senza però che fossero in alcun modo indicati specificamente i loro estremi, né il loro concreto contenuto, né la loro effettiva incidenza sulla posizione dei ricorrenti.

Pertanto, come già rilevato in caso analogo dal Tribunale, la lesione della quale parte ricorrente si duole ha natura pienamente ed esclusivamente tributaria, scaturendo dall'adozione di atti impositivi puntuali di pertinenza della Segreteria del Tribunale adito (inclusi quindi gli inviti al pagamento o i solleciti comunque denominati o configurati), che agisce quale soggetto impositore (T.a.r. Lazio, sez. II ter, 11 aprile 2018, n. 3965; Cons. Stato, ord. n. 2276 del 25 maggio 2018; Cons. Stato, sez. IV, 29 febbraio 2016 n. 853).

La generica menzione di tali atti non è, dunque, idonea a modificare i tratti essenziali della questione controversa, afferente alla sussistenza o meno dell'obbligazione tributaria, rientrando nella cognizione del giudice tributario.

Va quindi confermato l'orientamento della Sezione (sent. n. 394 del 2021 cit.), così che deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, sussistendo la giurisdizione del giudice tributario, innanzi al quale la causa potrà essere riassunta ai sensi dell'art. 11 c.p.a..

La novità della questione controversa giustifica la compensazione integrale delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, rientrando la controversia nella giurisdizione del giudice tributario;

compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2021 con l'intervento, in collegamento da remoto in videoconferenza, dei magistrati:

Mario Alberto di Nezza, Presidente FF

Laura Marzano, Consigliere

Francesca Petrucciani, Consigliere, Estensore