



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 26 novembre 2014 e del 10 giugno 2015

NUMERO AFFARE 03162/2013

OGGETTO:

Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali

Ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica ai sensi degli art. 8 e seguenti del d.P.R. n. 1199 del 1971. Verifica di regolarità contributiva ai sensi degli articoli 13, commi 6-bis e 6 -bis.1., 247, 248 e 249 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia). Richiesta di parere

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota 2 settembre 2013 n. 2257, con la quale il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elio Toscano;

Premesso.

Il Ministero dell'interno espone che 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.

Il Ministero, dopo aver richiamato il parere n. 4281/2011 del 9 novembre 2011, nel quale la Sezione ha chiarito che il contributo unificato ha carattere tributario e che l'obbligazione del pagamento sorge in capo al ricorrente all'atto della presentazione del ricorso straordinario ed è indifferente alle vicende del gravame, precisa di aver già dato disposizioni applicative alle Prefetture - Uffici territoriali del Governo con circolare n. 900 del 27 marzo 2013 in ordine alle verifiche di regolarità contributiva dei ricorsi straordinari, tenendo presente la risposta a quesiti applicativi forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze e diramata dal Segretariato generale della giustizia amministrativa con nota n. 1629 del 28 gennaio 2013 in ordine all'individuazione dell'ufficio competente a riscuotere il tributo, alle modalità di versamento e all'assenza di deroghe espresse per il versamento del contributo nel caso di controversie in materia di pubblico impiego.

Tuttavia, in seguito alle segnalazioni delle Prefetture, che hanno comunicato che alcuni ricorrenti hanno rappresentato difficoltà di carattere economico, l'Amministrazione chiede se siano applicabili anche per i proponenti il ricorso straordinario:

- le disposizioni di esenzione contemplate dall'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2015;
- ovvero, ai fini di esenzione, le disposizioni in materia di patrocinio per la difesa delle persone non abbienti (art. 74 del d.P.R. n. 115 del 2015);
- qualsiasi altra disposizione dell'ordinamento che consente l'esenzione dal contributo in esame.

Considerato.

Per corrispondere al parere richiesto è innanzitutto opportuno richiamare la norma di legge che ha esteso al ricorso straordinario la

corresponsione del contributo unificato già prevista per i ricorsi giurisdizionali. La disposizione è contenuta nel comma 6-bis dell'art. 13 del T.U. in materia di spese di giustizia.

Detto comma, nel fissare gli importi del contributo unificato dovuti per i ricorsi davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, differenziandoli in taluni casi in ragione dell'oggetto e del valore della controversia, 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, la cui misura minima risulta identica per il ricorso straordinario e per quello giurisdizionale, 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 merito alle modalità applicative, appaiono corrette le direttive del Ministero dell'interno, che per i ricorsi straordinari nelle materie di competenza ha demandato alle Prefetture l'accertamento sulla regolarità del contributo unificato e l'eventuale iscrizione a ruolo per gli inadempienti, seguendo per quanto possibile la disciplina recata dagli artt. 247, 248 e 249 del T.U. per i ricorsi giurisdizionali.

In proposito, si deve escludere che a detti adempimenti possano provvedere le segreterie delle Sezioni consultive, in quanto nel procedimento relativo al ricorso straordinario non è prevista alcuna interlocuzione diretta tra il ricorrente e il Consiglio di Stato, a differenza di quanto accade in sede giurisdizionale.

Entrando quindi nel vivo del quesito, si considera che il Ministero domanda anzitutto se le esenzioni dal contributo unificato, previste dall'art. 10 del t.u., si applichino anche al ricorso straordinario.

Una prima indicazione affermativa si trae dal carattere generale delle disposizioni contenute nell'articolo, che valgono sia per i processi civili, sia per i processi amministrativi, sia per i processi tributari.

Allorché, poi, il legislatore ha esteso la corresponsione del contributo unificato al ricorso straordinario [art. 13, comma 6-bis, lettera e) del T.U.] ha inserito la relativa disposizione nell'ambito del comma 6-bis detto, che disciplina la misura del contributo unificato per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi e al Consiglio di Stato, limitandosi ad affermare che *"...per il ricorso straordinario, nei casi in cui è ammesso, il contributo è determinato nella misura unica di 650 euro"*.

In assenza di altre specifiche disposizioni normative e in applicazione del principio *"quod lex voluit dixit"*, è consequenziale che al ricorso straordinario debbano essere estese, per quanto reso possibile dalle tipicità del rimedio, le regole generali per determinare la misura del contributo unificato in sede giurisdizionale, compresi i casi di esenzione previsti dall'art. 10 del t.u.

Per le stesse ragioni va confutata l'obiezione secondo la quale l'art. 10 si caratterizzerebbe come norma di stretta interpretazione non applicabile al ricorso straordinario, in quanto le esenzioni sarebbero state previste per i procedimenti giurisdizionali in deroga al principio generale espresso al comma 1 dell'art. 8 dello stesso t.u., per il quale *"1. Ciascuna parte provvede alle spese degli atti processuali che compie e di quelli che chiede"*.

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, sicché sussiste un rapporto di integrazione specifica tra la concisa disposizione che ha operato l'equiparazione e le previsioni che nel loro insieme recano la disciplina del contributo unificato.

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 l'esenzione dal contributo in esame sono applicabili al ricorso straordinario.

Non può essere neppure condivisa l'interpretazione restrittiva fornita dall'Ufficio del coordinamento legislativo - finanze con la nota n. 3-14460 del 5 novembre 2012 circa la non estensibilità al ricorso straordinario della riduzione alla metà del contributo unificato per le controversie in materia di pubblico impiego.

Infatti, 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 concernenti i rapporti di pubblico impiego, allorché stabilisce la misura del contributo per i ricorsi proposti dinanzi 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 lavoro privatizzato e per quelli in materia di pubblico impiego.

In assenza di deroghe espresse, sarebbe comunque irragionevole ritenere che la riduzione a metà del contributo non si applichi al ricorso straordinario, adducendo a supporto di tale convincimento la concisa formulazione della lettera e) del comma 6-bis dell'art. 13, nella parte in cui dispone l'applicazione del contributo unificato al ricorso straordinario.

Infatti, nel caso di disposizioni di incerta applicazione e in ossequio all'indirizzo espresso dalla Corte costituzionale, deve essere privilegiata l'interpretazione conforme a ragionevolezza, in quanto principio che concorre a delimitare gli spazi della discrezionalità legislativa.

Nel prosieguo del quesito, l'Amministrazione chiede se sia applicabile al ricorso straordinario l'istituto del patrocinio a spese dello Stato per i soggetti non abbienti, stante anche l'entità non trascurabile del contributo unificato da più parti lamentata.

Al riguardo si considera che l'art. 74, comma 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”.

La disposizione è conforme al dettato dell'art. 24 della Costituzione, che nel riconoscere il diritto alla difesa statuisce che lo stesso “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 valer le ragioni delle parti” (Corte cost. n. 46/1957).

Tuttavia, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica è un rimedio atecnico, che non richiede l'assistenza di un difensore, in quanto erede di un istituto risalente, riconducibile alla cosiddetta giustizia ritenuta amministrata dal sovrano che si poneva al disopra dell'ordinamento costituito.

La conferma del ricorso straordinario nell'ordinamento repubblicano, sia pure con le mutazioni che lo hanno progressivamente trasformato in un rimedio giustiziale senza incidere sulla sua natura amministrativa, ha ampliato gli strumenti a tutela degli interessi dei privati nei confronti dell'Amministrazione pubblica e ha rappresentato almeno sino all'introduzione del contributo unificato un rimedio agile e facilmente accessibile ai meno abbienti, che hanno potuto fruire di uno strumento di tutela semplificato, a basso costo, alternativo a quello giurisdizionale.

In tale contesto, si osserva da un lato che non sussistono i presupposti logici acchè lo Stato si faccia carico del patrocinio dei ricorrenti per una domanda di giustizia che non richiede necessariamente l'assistenza legale, dall'altro che, secondo la disciplina vigente recata dall'art. 11 del t.u., anche nel caso di ammissione al patrocinio la riscossione del contributo unificato è sospesa e prenotata a debito del ricorrente in attesa dell'esito del giudizio.

Sul punto non si può sottacere 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.” È 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.

A solo titolo di esempio, nel caso del ricorso straordinario si potrebbe prevedere una norma che consenta la prenotazione a debito nel contributo nei confronti del ricorrente, qualora lo stesso abbia dichiarato redditi individuali al di sotto della soglia che l'art. 76, comma 1, del t.u. pone come condizione per l'ammissione al patrocinio dello Stato.

La tesi esposta si conforma peraltro al costante insegnamento del Giudice delle leggi, il quale ha chiarito che l'art. 24 Cost. non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre allo stesso modo e con i medesimi effetti e non vieta quindi che la legge possa subordinare l'esercizio dei diritti a condizioni, purché non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (tra le tante, Corte Cost., 21 gennaio 1988, n. 73; 13 aprile 1977, n. 63. Sul punto, anche Corte di Giustizia CE, IV, 18 marzo 2010).

Ovviamente non può sfuggire che le stesse considerazioni potrebbero valere per un rimedio giustiziale, qual è appunto il ricorso straordinario che, in ragione del più favorevole termine di 120 giorni per la sua presentazione, rappresenta un'ulteriore opportunità di tutela per chi ha lasciato decadere il termine decadenziale di 60 giorni stabilito per il rimedio giurisdizionale, mentre la stessa opportunità non è consentita al non abbiente al quale, per l'assenza di una norma di esenzione da ogni pagamento, è permesso di intraprendere soltanto la via giurisdizionale.

Non si può in conclusione non osservare che dall'analisi condotta emergono elementi di imperfezione e di incompletezza della fonte normativa esaminata concernenti:

- 1) la previsione della misura minima del contributo unificato identica per il ricorso straordinario e per quello giurisdizionale;
- 2) la possibilità che il ricorrente non abbiente non paghi alcun contributo unificato in caso di accoglimento del ricorso, mentre tale possibilità non appare sussistere per il rimedio alternativo del 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.

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 ("*quando, 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

Giuseppe Barbagallo

IL SEGRETARIO

Giuseppe Testa