



ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

Prima paga e poi ottieni giustizia

Contributo unificato e mancata iscrizione a ruolo della causa: un'ulteriore strumentalizzazione del contributo unificato per ridurre l'accesso alla giustizia

Avv. Daniela Anselmi – Avv. Federico Smerchinich

Il disegno di legge di bilancio 2022 ha previsto all'art. 192 la modifica dell'art. 16 d.P.R. n. 115/2016 in materia di pagamento di spese di giustizia, ponendo il corretto e puntuale pagamento del contributo unificato come presupposto necessario per ottenere l'iscrizione a ruolo. In altre parole, il funzionario non può procedere ad iscrivere la causa sul ruolo neanche con la soluzione "a debito" con pagamento del contributo unificato nei giorni immediatamente successivi al deposito dell'atto presso il Tribunale.

Leggendo l'art. 192 salta subito all'occhio come questa norma non specifichi se la modifica sia rivolta a tutti i processi (civile, amministrativo, tributario) o solo ad uno di essi. Una precisazione in tal senso è reperibile solamente nella relazione illustrativa al testo, dove viene specificato il riferimento al "*procedimento civile*" o al fatto che la modifica della norma è dovuta al progressivo aumento dell'evasione del pagamento del contributo unificato a seguito dell'entrata a regime del "*processo civile telematico*".

Tuttavia, la relazione ha il solo scopo di presentare la normativa e di spiegarne il significato, ma non può essere considerata vincolante avendo il solo valore di un'interpretazione che, per quanto autentica, non corrisponde al dato normativo che sembra riferire la modifica a tutti i processi.

Difatti, se si scorre il d.P.R. n. 115/2002, si può notare che l'art. 2 prevede che le norme di detto testo sono applicabili al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario, e che l'art. 16, oggetto della presente modifica, si trova nel titolo I rubricato "*Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario*", come riconfermato dall'art. 9. Disposizioni non toccate dalla modifica che si commenta.



ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

Quindi, salvo quanto affermato nella relazione illustrativa, l'art. 16 come modificato dall'art. 192 del disegno di legge di bilancio 2022 non contiene alcuna parola o previsione che consenta di escludere l'applicabilità di tale norma anche al processo amministrativo o tributario.

In disparte l'evidente *gap* descritto tra la relazione illustrativa e la norma del disegno di legge, la modifica di cui all'art. 192 risulta comunque aberrante per gli effetti che comporta rispetto all'accesso alla giustizia del cittadino che non può essere subordinato al pagamento di un tributo.

Ciò anche in ragione del fatto che l'ordinamento già prevede dei meccanismi di recupero del contributo unificato, maggiorato del tasso di interesse, da parte degli organi a ciò deputati, come ampiamente spiegato nella stessa relazione illustrativa all'art. 192 del disegno di legge di bilancio 2022 (v. 154-155) tra cui si aggiunge anche la Corte di Appello di Roma proprio ai sensi dell'art. 192 comma 1 lett. c).

Se, dunque, la modifica dell'art. 16 d.P.R. n. 115/2002 dovesse essere approvata definitivamente nei termini sopra esposti si assisterà alla situazione per cui il cittadino prima dovrà adempiere agli obblighi contributivi e solo successivamente potrà ottenere l'apertura delle porte del Tribunale per iscriverne a ruolo la sua causa. E ciò, indipendentemente dalle decadenze e prescrizioni dei suoi diritti ed azioni, e senza considerare che la generazione da parte dell'Agenzia delle Entrate della ricevuta di avvenuto pagamento del contributo unificato, nel caso in cui il pagamento avviene con F24, non è immediata ma si devono attendere dei giorni (a volte anche settimane).

Situazione che mal si concilia con la tutela del diritto costituzionale alla difesa (art. 24 Cost.) e che può essere accostata ad altre in cui la relativa normativa era già stata tacciata di illegittimità costituzionale. Così come il caso dell'art. 66 comma 2. D.P.R. 26 aprile 1986 n. 131 che subordinava il rilascio alla parte vittoriosa e a fini esecutivi della copia esecutiva di una sentenza solo dopo il pagamento dell'imposta di registro. Oppure il caso dell'art. 7 l. 9 dicembre 1998 n. 431, che poneva quale condizione preliminare per l'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile locato, adibito ad uso abitativo, la dimostrazione, da parte del locatore, del pagamento



ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

dell'imposta di registro sul contratto di locazione, dell'i.c.i. e dell'imposta sui redditi relativa ai canoni.

In questi casi, la Corte ha rilevato l'assenza di qualsiasi connessione della richiesta di regolarità fiscale con il processo esecutivo e con gli interessi che lo stesso è diretto a realizzare, traducendosi in una preclusione all'esperimento della tutela giurisdizionale ai sensi dell'art. 24 Cost.

Principio che non può essere disatteso neanche alla luce della nuova modifica di cui all'art. 192 del disegno di legge di bilancio 2022. D'altronde tra il corretto pagamento preventivo del contributo unificato e la richiesta di tutela giurisdizionale non può certamente esservi alcuna connessione preclusiva in un sistema democratico che vede la giustizia come un bene di tutti. Anche perché la regolarizzazione del pagamento può avvenire in un momento successivo all'introduzione e alla decisione della causa (T.A.R. Puglia Bari Sez. II, 10.10.2014, n. 1172; T.A.R. Sicilia Catania Sez. IV, 16.05.2014, n. 1366; T.A.R. Campania Napoli Sez. VIII, 20.12.2013, n. 5908)

Difatti da una parte vi è il bisogno di giustizia (il cui accesso è un diritto), dall'altra (e ben diversa) parte vi è l'adempimento fiscale degli oneri per sostenere la prima, ma non certo per accedervi. D'altronde, l'eventuale mancato o tardivo pagamento del contributo unificato è sì un (lecito) motivo per sanzionare l'inadempiente in ambito fiscale, ma non per precludere allo stesso, in quanto cittadino, di registrare la propria causa nel ruolo di un Tribunale. Né tale diritto ad accedere alla giustizia può essere ostacolato da parte dei cancellieri o di altro funzionario addetto alla registrazione degli atti giudiziari (come richiederebbe l'art. 16 d.P.R. n. 115/2002 modificato).

Si rileva al riguardo che la rideterminazione dell'ammontare del contributo unificato dovrebbe spettare ad un giudice, come anche rilevato dalla Corte di Giustizia (6 ottobre 2015, C-61/14), e non al cancelliere o altro funzionario addetto, e che in ogni caso il cancelliere o il funzionario potrebbe anche incorrere nell'errore di determinare un ammontare erroneo del contributo unificato corrisposto, arrogandosi secondo la nuova norma il potere, che non gli può spettare, di rifiutare l'iscrizione a ruolo.

Sul punto la Cassazione Civile ha avuto recentemente modo di affermare che in caso di deposito telematico degli atti e di generazione della corrispondente ricevuta di



ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

avvenuto deposito, esso si ha per ritualmente avvenuto ed il cancelliere non può rifiutarlo a causa di una irregolarità fiscale, come previsto anche dall'art. 16 *bis*, comma 7 D.L. 170/2012 (Cass. Civ. Sez. III, 26 maggio 2020, n. 2664). Questa decisione è stata presa a riferimento dell'orientamento consolidato e maggioritario, riaffermato di recente da altra pronuncia secondo cui una volta generata la ricevuta dell'invio del deposito, *“essendosi perfezionato il deposito, non residua pertanto alcuno spazio per un rifiuto di ricezione degli atti per irregolarità fiscale degli stessi, ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 285 da parte del cancelliere, il quale provvederà alla riscossione delle somme dovute con le modalità ordinarie, indicate nella predetta nota ministeriale.”* (Cass. Civ., Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2454).

Decisioni che dimostrano l'assenza di ogni connessione tra regolarità fiscale e possibilità di depositare un atto presso il Tribunale e di iscriverlo a ruolo.

Dunque nel momento in cui viene generata la ricevuta di avvenuta ricezione dal sistema, il deposito dell'atto deve ritenersi validamente avvenuto e la generazione del numero di ruolo sarà una conseguenza fisiologica.

Ciò nonostante, proprio per evitare che il numero di ruolo venga fornito gratuitamente e che il pagamento del contributo unificato avvenga dopo la registrazione, il legislatore sta tentando di introdurre l'art. 192 a modifica dell'art. 16 d.P.R. n. 115/2012.

Questa modifica, se interpretata restrittivamente, escluderebbe *tout court* la possibilità di depositare gli atti giudiziari ponendosi in contrasto con l'art. 16 *bis* d.l. n. 179/2012 che collega la correttezza del deposito telematico alla semplice generazione della ricevuta. Se diversamente e con spirito salvifico verso la norma modificata, si interpretasse la stessa estensivamente, allora potrebbe significare che il deposito può avvenire comunque, interrompendo i relativi termini decadenziale e prescrizionali, ma che fino al pagamento del contributo unificato non può essere iscritto a ruolo ed inserito nelle cause da trattare rimanendo di fatto “sospeso” in attesa della regolarizzazione fiscale.

Interpretazione forzata e comunque erronea, in quanto esistono soprattutto nel panorama del diritto amministrativo tutta una serie di situazioni in cui l'urgenza di



ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

ottenere una tutela non consente di attendere né il pagamento del contributo unificato, né la generazione della sua ricevuta da parte dell'Agenzia delle Entrate (in caso di F24). Ciò senza considerare gli stretti termini decadenziali che governano la materia (30-60 giorni, salvo eccezioni). Si pensi, infatti, ai casi delle tutele cautelari monocratiche o ante causam in cui spesso il decreto presidenziale cautelare viene adottato prima ancora che il contributo unificato sia stato pagato, bastando solamente il deposito del ricorso o dell'istanza cautelare.

Ed ancora si potrebbe fare riferimento all'ipotesi dell'istanza di abbreviazioni termini di cui al 53 c.p.a. o a tutti i casi in cui il ricorrente matura la necessità di impugnare un atto a ridosso dei 30 o 60 giorni entro cui è necessario notificare il ricorso e depositare subito l'atto per ottenere la fissazione dell'udienza cautelare alla prima data utile. Ebbene in tutti questi casi potrebbe esservi effettivamente il rischio che, se la modifica dell'art. 192 del disegno della legge di bilancio del 2022 venisse estesa anche al processo amministrativo, tutta una serie di istituti perderebbero la loro funzione di celerità e tutela immediata per il cittadino. Conseguentemente l'affermazione di cui alla motivazione della relazione illustrativa per cui si avrebbe un'accelerazione dei giudizi sarebbe erronea, avendosi un effetto esattamente contrario di rallentamento degli stessi. Un risultato devastante per la giustizia amministrativa e per il ruolo (dinamico) che la stessa svolge nella vita della società. Tutto ciò senza soffermarsi la mancanza di legittimità e correttezza nell'imporre, proprio nella giustizia amministrativa, un costo del contributo unificato che arriva addirittura fino a 6.000 euro per ogni ricorso nel rito appalti in primo grado (quindi 6.000 euro per il ricorso principale ed altri 6.000 euro per ogni ulteriore ricorso per motivi aggiunti), aumentando ulteriormente in appello, e limitando implicitamente ma effettivamente la possibilità di proporre un ricorso e creando discriminazioni tra "chi può permetterselo e chi no".

Anche considerando tali costi elevatissimi, non è ragionevole imporre ad un cittadino la situazione per cui il suo atto non verrà iscritto a ruolo, e la sua situazione non troverà tutela, sino a che non avrà raccolto le risorse necessarie per pagare il contributo unificato.



ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

Altrimenti ragionando, si genererebbe il risultato (inammissibile) di anteporre la necessità dello Stato di riscuotere il contributo unificato a quella di consentire al cittadino di entrare di registrare la propria causa nel ruolo. Evidentemente questa ipotesi non è percorribile e, dando il giusto valore alla primazia del diritto ad agire in giudizio rispetto a quello di far quadrare i bilanci dell'erario, il legislatore dovrà escogitare altri metodi per riscuotere il contributo unificato da parte di coloro che non adempiono al relativo pagamento, oltre a rafforzare i rimedi *ex post* per sanzionare gli "evasori" invece di incidere *ex ante* sull'accesso alla giustizia.

Ciò, senza considerare il sempre vivo ed attuale tema del bisogno di una necessaria riduzione del contributo unificato in materia di contratti pubblici, in merito al quale il legislatore continua a sorvolare facendo finta di niente a tutto danno dei cittadini e della giustizia amministrativa.