Sentenza del 29/10/2020 n. 23879 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:
RITENUTO IN FATTO

Con ricorso depositato avanti alla Commissione Tributaria Provinciale di Torino il 18 dicembre 2012, il Comune di Castelnuovo Nigra impugnava il provvedimento Prot. n. (XXXXX) con il quale la Commissione Tributaria Regionale del Piemonte aveva applicato la sanzione di Euro 180,00 per il ritardato pagamento del contributo unificato (di Euro 120,00) relativo al ricorso in appello radicato con n. 2082/11 R.G.A.

Il ricorrente eccepiva l'inapplicabilita' agli enti locali del contributo unificato in sede di ricorso in appello proposto per la riscossione di tributi ovvero l'applicabilita' dell'istituto della prenotazione a debito o, in subordine, l'inapplicabilita' delle sanzioni.

Il Comune di Castelnuovo Nigra chiedeva pertanto, in via principale, che fosse dichiarato non dovuto il contributo unificato (e che, per l'effetto, fosse disposto il rimborso dell'importo di Euro 120,00 versato) e, in via subordinata, che fosse dichiarata la non debenza delle sanzioni, con vittoria delle spese di lite.

Il 30 gennaio 2013 si costituiva in giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze - Direzione della Giustizia Tributaria - Ufficio di Segreteria della Commissione Tributaria Regionale del Piemonte, sostenendo la correttezza del proprio operato e chiedendo il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di causa.

Con sentenza n. 232/12/14 del 30 gennaio 2014 la Commissione Tributaria Provinciale di Torino accoglieva il ricorso, compensando le spese di giudizio.

I giudici di prime cure ritenevano applicabile al caso di specie l'istituto della prenotazione a debito; conseguentemente affermavano che la sanzione applicata doveva essere annullata, ma che il contributo unificato non poteva essere recuperato direttamente nei confronti della parte convenuta, atteso che difettava la presentazione della preventiva istanza di restituzione del contributo unificato all'ufficio giudiziario avanti al quale il giudizio si era svolto.

Avverso tale sentenza, il 30 luglio 2014, proponeva appello il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Direzione della Giustizia Tributaria, eccependo la carenza di motivazione della pronuncia gravata e deducendo l'esclusione dell'applicabilita' dell'istituto della prenotazione a debito per i Comuni (in quanto non prevista dalla legge - articolo 158 T.U.S.G.).

Costituendosi in giudizio il 17 maggio 2016, l'appellato contestava le difese avversarie, ribadiva quelle proprie svolte nel giudizio di primo grado e chiedeva la conferma della pronuncia gravata, con vittoria delle spese di causa.

Con sentenza dell'11.7.2016 la CTR Piemonte rigettava l'appello, sulla base delle seguenti considerazioni:

1) premesso che il Decreto Legislativo n. 165 del 2001, articolo 1, comma 2, precisa che "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi (...) i Comuni", nel caso di specie non sussisteva in capo al Comune di Castelnuovo Nigra un obbligo di versamento anticipato del contributo unificato relativo al giudizio d'appello dallo stesso instaurato dinanzi alla CTR del Piemonte, dovendosi applicare il sistema della prenotazione a debito;

2) in difetto di tale obbligo, conseguentemente, non potevano irrogarsi all'appellato sanzioni per tardivo versamento del contributo stesso. Per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulla base di due motivi.

Il Comune di Castelnuovo Nigra ha resistito con controricorso.

RITENUTO IN DIRITTO

1. Con il primo motivo il ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'articolo 132 c.p.c., comma 1, n. 4), in relazione all'articolo 360 c.p.c., comma 1, nn. 3) e 5), per non aver la CTR dato alcun riscontro ai motivi di appello e per aver richiamato in modo del tutto improprio il Decreto Legislativo n. 165 del 2001, articolo 1, dovendosi ricavare la nozione di "pubblica amministrazione" ammessa alla prenotazione a debito dall'articolo 3 T.U.S.G., lettera q).

1.1. Il motivo e' inammissibile e, comunque, infondato.

L'articolo 158 (rubricato "Spese nel processo in cui e' parte l'amministrazione pubblica ammessa alla prenotazione a debito e recupero delle stesse") del Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 prevede che:

1. "Nel processo in cui e' parte l'amministrazione pubblica, sono prenotati a debito, se a carico dell'amministrazione:

a) il contributo unificato nel processo civile e amministrativo; (...)" 3. "Le spese prenotate a debito e anticipate dall'erario sono recuperate dall'amministrazione, insieme alle altre spese anticipate, in caso di condanna dell'altra parte alla rifusione delle spese in proprio favore". In base allo stesso D.P.R., articolo 3, lettera q), "amministrazione pubblica ammessa alla prenotazione a debito e' l'amministrazione dello Stato, o altra amministrazione pubblica, ammessa da norme di legge alla prenotazione a debito di imposte o di spese a suo carico; (...)".

In primo luogo, il ricorrente, in violazione del principio di specificita' di cui all'articolo 366 c.p.c., comma 1, n. 6), ha omesso di trascrivere, almeno nei suoi passaggi essenziali, l'atto di appello, al

fine di porre questa Corte nelle condizioni di verificare quali fossero le doglianze formulate in sede di gravame sulle quali la C.T.R. non si sarebbe pronunciata.

In secondo luogo, anche a voler ritenere in astratto che la CTR abbia omesso di pronunciarsi su alcuni motivi di gravame, il ricorrente avrebbe dovuto formulare la relativa censura in base al combinato disposto dell'articolo 112 c.p.c. e dell'articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 4).

Da ultimo, a ben vedere, non si sarebbe al cospetto, come lamentato, di una motivazione insufficiente o mancante, bensi', a tutto concedere, della erronea individuazione della disposizione normativa applicabile alla fattispecie concreta.

2. Con il secondo motivo il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione del Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, articolo 158 e articolo 3, lettera q), in relazione all'articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 3), per aver la CTR applicato in via analogica il regime di cui alla prima disposizione citata ad enti non inclusi nella sua previsione, non potendosi ricomprendere i Comuni tra le amministrazioni pubbliche ammesse alla prenotazione a debito del contributo unificato.

2.1. Il motivo e' fondato.

Rappresenta principio generale dell'assetto tributario che lo Stato e le altre Amministrazioni parificate non sono tenute a versare imposte o tasse che gravano sul processo per la evidente ragione che lo Stato verrebbe ad essere al tempo stesso debitore e creditore di se' stesso, con la conseguenza che l'obbligazione non sorge.

Si tratta, quindi, sostanzialmente di una esenzione fiscale, ma che vale esclusivamente nei confronti dell'amministrazione pubblica. Difatti nella ipotesi cui la controparte e' soccombente relativamente alle spese, la stessa e' tenuta al pagamento in favore dell'erario delle spese prenotate a debito, analogamente a quanto sarebbe avvenuto nei confronti di qualsiasi altra parte vittoriosa.

L'istituto della prenotazione a debito, pertanto, se per un verso esenta la pubblica amministrazione dal pagamento degli importi delle imposte e delle tasse - ivi compresi quelli afferenti contributo unificato - che gravano sul processo, per altro verso, assolve alla funzione, sotto il profilo amministrativo contabile, di evitare che di detta esenzione possa giovarsi la controparte in caso di soccombenza e di sua condanna alle spese (cfr. Sez. U, Sentenza n. 9938 del 2014, in motivazione).

Occorre, pertanto, stabilire se un Comune rientri o meno tra le altre (rispetto allo Stato) amministrazioni pubbliche cui estendere la prenotazione a debito del contributo unificato.

2.2. La circostanza che la circolare n. 1/DF del 21.9.2001 del Ministero delle Finanze e dell'Economia, prima, e il Decreto Legge n. 16 del 2012, articolo 12 (conv. in L. n. 44 del 2012), poi, abbiano esteso espressamente la detta prenotazione alle Agenzie fiscali non esclude di per se' la sua estensibilita' anche agli enti pubblici territoriali. Invero, quest'ultima disposizione, al comma 5, ha stabilito che "Le disposizioni di cui all'articolo 158 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al Decreto del Presidente della

Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, si applicano alle Agenzie fiscali delle Entrate, delle Dogane, del Territorio". Ma tale previsione non puo', in assenza di una inequivoca previsione, esaurire l'ambito di estensione dell'espressione "o altra amministrazione pubblica" contenuta nello stesso D.P.R., articolo 3, lettera q).

Tuttavia, come si e' visto, la ragione sottesa alla previsione di esenzione dello Stato e delle altre Amministrazioni allo stesso parificate dall'obbligo di versare imposte o tasse che gravano sul processo risiede nel fatto che, altrimenti, lo Stato verrebbe ad essere al tempo stesso debitore e creditore di se' stesso.

Orbene, questa ragione non e' rinvenibile nei rapporti tra lo Stato e gli enti pubblici territoriali.

La struttura del bilancio comunale e' stabilita dal Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.) ed e' equivalente per il bilancio preventivo e il bilancio consuntivo. La prima grande suddivisione e' tra voci di entrata e voci di spesa. Le entrate rappresentano le risorse finanziarie a disposizione del Comune nel corso dell'anno, tra cui le tasse e i contributi che il Comune prevede di incassare nel suo territorio e i trasferimenti che ricevera' da enti regionali, statali o altri enti pubblici (es: INPS).

Da cio' si evince che i Comuni beneficiano di una serie di entrate sotto forma di tasse che sono del tutto svincolate dalle entrate dello Stato.

Ulteriore corollario di tale impostazione e' che i Comuni non possono essere equiparati all'amministrazione dello Stato (a differenza, ad esempio, dell'Agenzia delle Entrate nell'attivita' di Riscossione delle Entrate, appunto, statali), laddove per l'inquadramento tra le altre amministrazioni pubbliche ammesse alla prenotazione a debito di imposte o di spese a suo carico occorrerebbe un previo intervento legislativo (al pari di quanto e' accaduto per le Agenzie fiscali con Decreto Legge n. 16 del 2012, conv. in L. n. 44 del 2012), nel caso di specie mancante. Invero, esclusa l'applicabilita' alla fattispecie in esame del Decreto Legislativo n. 165 del 2001, articolo 1, comma 2, (che contiene una definizione di "pubblica amministrazione" riferibile al solo settore del pubblico impiego), richiamato, invece, dalla CTR, ai nostri fini rileva il Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, articolo 3, lettera q), il quale richiede espressamente, per estendere la prenotazione a debito ad altre (rispetto a quella statale) amministrazioni pubbliche, una "norma di legge".

Depone nello stesso senso il Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, articolo 11, (intitolato "Prenotazione a debito del contributo unificato"), a mente del quale "Il contributo unificato e' prenotato a debito nei confronti dell'amministrazione pubblica ammessa da norme di legge alla prenotazione a debito di altre imposte e spese a suo carico, nei confronti della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato e, nell'ipotesi di cui all'articolo 12, comma 2, nei confronti della parte obbligata al risarcimento del danno." (la sottolineatura e' dello scrivente).

E' la stessa Costituzione, del resto, all'articolo 114, a porre i Comuni in termini di alterita' rispetto allo Stato.

A conferma di cio' depone la circostanza che il sindaco e' anche organo locale dello Stato e agisce in qualita' di ufficiale del Governo solo in determinati, tassativi casi. In particolare, in base

al Decreto Legislativo n. 267 del 2000, articolo 54, il sindaco, quale ufficiale del Governo, ha il compito di:

- sovrintendere alla tenuta dei Registri di stato civile e di popolazione;

- vigilare sulla sicurezza e l'ordine pubblico del comune (informando anche il prefetto in merito) e, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, di svolgere la funzioni affidategli dalla legge;

- emanare atti relativi all'ordine e alla sicurezza pubblica.

2.3. La natura giuridica di tributo erariale del contributo unificato e' stata sancita dalla sentenza n. 73/2005 della Corte Costituzionale (confermata dalla Cassazione n. 5994/2012) per le seguenti ragioni:

1) e' stato istituito da una legge con l'obiettivo di semplificare e sostituire tributi erariali gravanti sui procedimenti giurisdizionali (imposta di bollo, tassa di iscrizione a ruolo, diritti di cancelleria e chiamata in causa dell'ufficiale giudiziario);

2) sono stati mantenuti per questo tributo gli stessi casi di esenzione previsti dalla precedente legislazione per i tributi da esso sostituiti;

3) con il contributo unificatosi attua un prelievo coattivo teso a finanziare le spese per gli atti giudiziari;

4) e' commisurato forfettariamente al valore dei processi e non al costo del servizio giudiziario erogato.

Come i tributi, il versamento del contributo e' doveroso, e' collegato a una spesa pubblica e si riferisce a un presupposto economicamente rilevante. Il contributo unificato e' corrisposto mediante versamento ai concessionari o in conto corrente postale intestato alla sezione di tesoreria provinciale dello Stato.

Da cio' deriva che il versamento in esame giammai potrebbe essere effettuato in favore del Comune, sicche' non si giustificherebbe in siffatta evenienza la mera annotazione dell'anticipazione a spese dello Stato (per l'ipotesi di soccombenza in giudizio), ai fini del successivo eventuale recupero in caso di esito vittorioso del contenzioso.

2.4. Di norma, tutte le istanze rivolte alla pubblica amministrazione tendenti ad ottenere l'emanazione di un provvedimento amministrativo, di un atto (quindi anche le richieste di contributo) sono soggette all'apposizione dell'imposta di bollo, come previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, articolo 3 tariffa, indipendentemente dal regime previsto per la sottoscrizione delle istanze medesime, salvo che non sia prevista una specifica ipotesi di esenzione. Atti e documenti posti in essere da amministrazioni dello Stato, regioni, province, comuni, loro consorzi e associazioni, nonche' comunita' montane sempre che vengano tra loro scambiati sono esenti dall'imposta di bollo. La risoluzione dell'Agenzia delle Entrate (RIS) n. 49 /E del 19 febbraio 2002 ha si affermato che le norme dell'imposta di bollo che

regolano la materia non hanno subito innovazioni con l'introduzione del Decreto Legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (disposizioni sul processo tributario), confermando, per l'effetto, l'esenzione dall'imposta di bollo per gli atti difensivi e di costituzione in giudizio del concessionario. Ma cio' e' avvenuto sulla base del rilievo (estraneo all'attuale profilo di indagine) per cui il tenore letterale del Decreto del Presidente della Repubblica n. 642 del 1972, articolo 5, comma 1, tabella allegato "B", lascia chiaramente intendere che gli stessi sono da ricomprendere tra "Atti e copie del procedimento di accertamento e riscossione di qualsiasi tributo, (...)", dal momento che lo stesso articolo esclude dall'esenzione i soli "ricorsi, opposizioni ed altri atti difensivi del contribuente".

Ovviamente, l'esenzione dall'Irpef sancita dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, articolo 74, rappresenta il frutto di una scelta legislativa che non ha nulla a che vedere con l'esenzione dal pagamento del contributo unificato.

3. In definitiva, il ricorso merita accoglimento con riferimento al secondo motivo. La sentenza impugnata va, pertanto, cassata e, non essendo necessari ulteriori accertamenti in fatto, la causa puo' essere decisa nel merito nel senso di rigettare il ricorso originario del Comune.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il primo motivo del ricorso, accoglie il secondo, cassa la sentenza impugnata con riferimento al motivo accolto e, decidendo nel merito, rigetta il ricorso originario del Comune; compensa le spese relative ai gradi di merito e condanna il resistente al rimborso delle spese del presente grado di giudizio, che liquida in Euro 350,00, oltre accessori di legge.

Si da' atto che il presente provvedimento e' sottoscritto da solo presidente del collegio per impedimento dell'estensore, ai sensi del D.P.C.M. 8 marzo 2020, articolo 1, comma 1, lettera a).

Documenti citati

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza