Sentenza del 24/11/2021 n. 36390 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

1.Il Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori (di seguito denominato per brevità "C.") impugnava, con ricorso notificato a T.A.R Lazio e Ministero della Giustizia, davanti alla Commissione Tributaria Provinciale di Roma l'invito di pagamento n. 120 dell'11/5/2011, notificato il 21/5/2011, conseguente ad omesso pagamento del contributo unificato per la proposizione del ricorso nr 2209/2011 dinnanzi al TAR Lazio.

La CTP di Roma rigettava il ricorso.

La sentenza veniva impugnata dalla contribuente e la Commissione Tributaria Regionale del Lazio, nell'accogliere l'appello, osservava per quanto di interesse in questa sede: a) che coerentemente con quanto statuito dalla ordinanza della Corte Costituzionale di inammissibilità sulla questione costituzionalità sollevata dalla Commissione tributaria, deve aversi riguardo, per valutare la sussistenza o meno dei presupposti dell'esenzione, al D.P.R. n. 112 del 2012, art. 10; b) che dall'esame delle disposizioni di cui agli artt. 9 e 10 del T.0 sulle spese di giustizia si evince che il fatto generatore dell'obbligazione tributaria del pagamento del contributo unificato non è da individuare in un atto processuale ma "nell'iscrizione al ruolo per ciascun grado di giudizio"; c) che la L. n. 266 del 1991, art. 8 riconosce agli organismi di volontariato, costituiti per fini di solidarietà, il beneficio della esenzione fiscale per tutti gli atti compiuti nello svolgimento della propria attività dell'associazione e quindi anche per le iniziative processuali delle quali l'iscrizione a ruolo costituisce l'atto iniziale - strumentali al perseguire le finalità e gli interessi statutariamente affidati; d) che una diversa interpretazione, oltre a non essere suffragata dal dato testuale, appare priva di coerenza sistematica in quanto priverebbe le associazioni di categoria, che in attuazione del principio solidaristico operano per la salvaguardia dei diritti e degli interessi delle fasce più deboli, della possibilità di realizzare concreta ed effettiva protezione in sede giudiziaria di quelle situazioni giuridiche;e) che, quindi, in base al D.P.R. n. 115 del 2002, art. 10 e L. n. 266 del 1991, art. 8 l'esenzione dal pagamento del contributo unificato va riconosciuta al C. in quanto il pagamento del contributo unificato nella controversia davanti al TAR di Roma è funzionale alla tutela dei diritti che rientravano in quelli la cui tutela è assunta a scopo istituzionale dell'associazione dal proprio statuto.

Avverso la sentenza della CTR n. 4352/2016 il Ministero della Giustizia e il TAR Lazio hanno proposto ricorso per Cassazione sulla base di un unico motivo.

L'ente Codacons ha resistito depositando controricorso con ricorso incidentale, illustrato con memorie del 6.06.2019 e del 9.09.2021.

Questa Corte rimetteva - con ordinanza interlocutoria n. 16506/2020 - la questione di diritto relativa all'esenzione del contributo unificato in favore del C. al primo Presidente per l'eventuale rimessione alle S.U., le quali hanno deciso con ordinanza n. 10013/2021.

Il P.G. ha chiesto il rigetto del quarto motivo del ricorso incidentale.

Motivi della decisione

2. Con l'unico complesso motivo il Ministero denuncia violazione e falsa applicazione del D.P.R. n. 115 del 2002, artt. 9 e 10, artt. 12 e 27 bis. all.B. D.P.R. n. 642 del 1972, nonchè della L. n. 266 del 1991, art. 8 e dell'art. 14 preleggi, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1. In particolare si afferma: 1) che, come statuito da un precedente di questa Corte, l'interpretazione sistematico-letterale della L. n. 642 del 1973, art. 27 bis non autorizza a ritenere ricompresi tra gli atti esenti da imposta sul bollo anche gli atti introduttivi di un giudizio; 2) che il pagamento del contributo unificato non può essere considerato ostacolo allo svolgimento dell'attività del Codacons essendo espressamente previsto in caso di esito positivo della causa azione di recupero nei confronti del soccombente dell'imposto del tributo anticipato; 3) che la ratio decidendi della CTR di fondare l'esenzioni su ragioni soggettive e di "meritevolezza" non è coerente con il sistema normativo di settore sulle esenzioni che privilegia il criterio per materia.

3. Con i primi tre motivi del ricorso incidentale si deduce la violazione del D.P.R. n. 115 del 2002, artt. 9 e 10, degli artt. 12 e 27 dell'all. B. al D.P.R. n. 642 del 1972, nonchè della L. n. 266 del 1991, art. 8, dell'art. 14 preleggi, del D.Lgs. n. 207 del 2005, art. 140 bis, comma 3, del D.Lgs. n. 198 del 2008, art. 1 e della L. n. 180 del 2011, art. 4; censure da reputarsi inammissibili per carenza di interesse, in quanto la resistente su dette questioni è stata totalmente vittoriosa nel grado di appello.

Come affermato da questa Corte, il ricorso incidentale presuppone la soccombenza, la quale non sussiste, con conseguente inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, ove lo stesso verta su una parte della motivazione che non abbia dato luogo ad una pronuncia su questione, pregiudiziale di rito o preliminare di merito, sfavorevole alla parte totalmente vittoriosa (Cass. n. 18648/2018; n. 658/2015) 4.La quarta critica addebita alla sentenza impugnata la violazione del D.P.R. n. 115 del 2002, artt. 16 e 248 per avere il decidente escluso la natura perentoria del termine di trenta giorni, stabilito dal D.P.R. n. 115 del 2002, art. 248 ai fini dell'esercizio dell'attività accertativa.

5.La questione di diritto relativa alla possibile esenzione dal contributo unificato in favore del Codacons è stata decisa dall'arresto delle S.U. n. 10013/21, le quali hanno affermato che secondo la disciplina del contributo unificato, anticipata nella L. 23 dicembre 1999, n. 488, art. 9, comma 2, è contenuta nel t.u. del 2002: "E' dovuto il contributo unificato di iscrizione a ruolo, per ciascun grado di giudizio, nel processo civile, compresa la procedura concorsuale e di volontaria giurisdizione, nel processo amministrativo e nel processo tributario, secondo gli importi previsti dall'art. 13 e salvo quanto previsto dall'art. 10". Il successivo art. 10 prevede alcuni regimi di esenzione dal c.u.: "non è soggetto al contributo unificato il processo già esente, secondo previsione legislativa e senza limiti di competenza o di valore, dall'imposta di bollo o da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura (...)" (segue l'indicazione di alcuni processi

esenti: in materia tavolare, di rettificazione di stato civile, equa riparazione, integrazione scolastica, riguardanti la prole e il mantenimento della stessa e i processi di cui al libro V, titolo II, capi II, III, IV e V del codice di procedura civile). Sono esenti anche i processi relativi a specifiche materie previste da altre disposizioni di legge: ad esempio, oltre a quelli di cui all'art. 46 bis disp att. c.c., in tema di adozione e affiliazione (L. 4 maggio 1983, n. 184, art. 82), di violenza nelle relazioni familiari (L. 4 aprile 2001, n. 154, art. 7), esercizio dell'azione civile nell'azione penale (t.u. del 2002, ex art. 12), opposizione avverso l'espatrio dello straniero (L. 25 luglio 1998, n. 286) e il diniego del ricongiungimento familiare (ex D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150), ecc. Le S.U. hanno affermato che il diritto all'esenzione dal c.u. sussiste, in effetti, solo nelle ipotesi contemplate dal t.u. del 2002, art. 10 che introduce un regime di esenzione di natura oggettiva, applicabile solo in presenza di "processi" esenti dall'imposta di bollo e da ogni tipologia di spesa, secondo specifiche disposizioni legislative, oltre che nei casi di esonero dal c.u. tassativamente previsti da altre disposizioni di legge (esemplificativamente indicate sub 4), valorizzando il principio, costantemente affermato, della tassatività delle norme agevolative che, derogando al sistema tributario, sono di stretta interpretazione e non possono essere applicate in via estensiva o analogica (cfr. Cass. n. 21522 del 2013, 9 n. 27331 del 2016).

Per altro verso, si è statuito che l'inadempimento dell'obbligo di pagamento in questione non preclude l'accesso alla tutela giurisdizionale, nè lo svolgimento e la conclusione del giudizio.

6. Accolto il ricorso principale, secondo le S.U. rimarrebbe da esaminare il quarto motivo del medesimo ricorso incidentale, sul quale, invece, questa Corte si è già pronunciata con l'ordinanza interlocutoria n. 16506/20, ritenendo priva di pregio detta critica: il termine di trenta giorni, stabilito dal D.P.R. n. 115 del 2002, art. 248 in mancanza di una espressa previsione normativa, non può ritenersi un termine perentorio, bensì meramente acceleratorio; sicchè dalla sua inosservanza non discende decadenza alcuna dell'attività accertativa dell'Ente impositore. In buona sostanza, la disciplina normativa non prevede conseguenze come la decadenza per l'inosservanza del termine di 30 giorni, dovendo l'iniziativa del T.A.R. essere soggetto solo al termine di prescrizione; la norma che lo contempla, il D.P.R. n. 115 del 2002, art. 248 non associa, dunque, alla violazione di detto termine, il quale deve ritenersi meramente ordinatorio, alcuna ipotesi di decadenza dell'attività accertativa dell'Ente impositore. Nè, sotto altro profilo, può valere l'estensione analogica delle pronunce costituzionali (ex pluribus n. 280/2005) richiamate dall'intimato, poichè queste si riferiscono specificatamente ai termini di notifica delle cartelle di pagamento e, dunque, ad una fase successiva del procedimento impositivo e non possono intendersi valevoli per qualunque tipologia di termine.

7. Costituisce, difatti, principio generale, derivante da quello di legalità, che i termini stabiliti dalla legge sono di principio ordinatori, salvo che la legge stessa espressamente li dichiari perentori o colleghi esplicitamente al loro decorso un qualche effetto decadenziale o comunque restrittivo (Cons. Stato, sez. VI, 13/3/2013, n. 1511; Cons. Stato 7/7/2014, n. 3431).

Tale principio trova sicura applicazione nel diritto pubblico sia nell'ambito dei poteri dell'amministrazione (Cons. Stato sez. V, 23/4/1982, n. 304, sui poteri sostitutivi in materia urbapistica), sia nell'ambito di procedimenti diretti ad ottenere provvedimenti espansivi ed accrescitivi della posizione giuridica del soggetto privato (Cons. Stato, sez. III, 26/5/2016, n. 2230,

in tema di rinnovo del permesso di soggiorno). Anche nel diritto tributario, che dal diritto pubblico mutua taluni aspetti regolatori in assenza di specifiche disposizioni, valgono i medesimi principi, sia riguardo all'azione del fisco presidiata dai principi costituzionali di capacità contributiva e buona amministrazione (Cass. sez. V, 5/10/2012, n. 17002 e Cass. 6-5, ord. 27/4/2017, n. 10481, sul termine di permanenza degli operatori civili o militari dell'amministrazione finanziaria presso la sede del contribuente; Cass. sez. V, 3/4/2013, n. 8055 e Cass. Sez. U., 12/11/2004, n. 21498, sul termine annuale per rettifica cd. formale; Cass. sez. V, 30/6/2010, n. 15542 e Cass. sez. 6-5, ord. 19/3/2014, n. 6411, sulla trasmissione del certificato catastale attestante l'avvenuta iscrizione con attribuzione di rendita), sia riguardo alla posizione del contribuente.

8.In conclusione, in materia tributaria, in mancanza di un'esplicita previsione, il termine normativamente stabilito per il compimento di un atto ha efficacia meramente ordinatoria ed esortativa o acceleratoria, cioè costituisce un invito a non indugiare, e l'atto può essere compiuto dall'interessato o dalla stessa Amministrazione fino a quando ciò non venga altrimenti precluso (Cass., sez. 5, 8/05/2013, n. 10761); ciò, in quanto decadenza non può che essere testuale, dovendo essere espressamente sancita dalla legge, ai sensi dell'art. 152 c.p.c., comma 2. Da quanto suesposto deve, di conseguenza, inferirsi che la norma primaria di legge (art. 248 cit.) conferisce all'Amministrazione taluni poteri di controllo, il cui esercizio è del tutto discrezionale, sia in relazione all'"an", che per quanto attiene al "quando" del loro compimento, non contenendo la menzionata disposizione previsione alcuna di perentorietà del termine in questione, che, pertanto, - per i motivi suindicati - non può essere considerato perentorio, ma meramente ordinatorio ed acceleratorio.

9. In definitiva, conformemente a quanto statuito dalle S.U., accoglie il ricorso principale, respinge quello proposto in via incidentale; cassa la sentenza impugnate e, decidendo nel merito, rigetta l'originario ricorso del C. In considerazione della rimessione della questione di diritto alle S.U. di questa Corte e del rinvio a questa sezione su motivo già deciso, sussistono i presupposti per la compensazione delle spese.

P.Q.M.

La Corte, accoglie il ricorso principale del Ministero; respinto quello proposto in via incidentale; cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta l'originario ricorso del Codacons;

compensa le spese dell'intero giudizio.

Ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1-quater, sussiste l'obbligo della ricorrente in via incidentale di versare una somma pari al contributo unificato già versato all'atto della proposizione dell'impugnazione, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella udienza della quinta sezione civile della Corte di cassazione, il 9 settembre 2021.

Depositato in Cancelleria il 24 novembre 2021

Documenti citati

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza