

Pubblicato il 22/05/2019

N. 03298/2019REG.PROV.COLL.

N. 04964/2014 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4964 del 2014, proposto dalla Cgil Camera del Lavoro Metropolitana di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Vittorio Angiolini, Vincenzo Martino, Roberta Palotti, Silvia Gariboldi, Eugenio Polizzi, Nicola Coccia, Roberto Lamacchia, Silvia Balestro, Sergio Vacirca, con domicilio eletto presso lo studio Sergio Vacirca in Roma, via Flaminia 195;

Cgil Camera del Lavoro Provinciale di Torino, Unione Sindacale Territoriale Cisl Torino, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Vittorio Angiolini, Nicola Coccia, Silvia Gariboldi, Roberto Lamacchia, Vincenzo Martino, Roberta Palotti, Eugenio Polizzi, Sergio Vacirca, Silvia Balestro, con domicilio eletto presso lo studio Sergio Vacirca in Roma, via Flaminia 195;

***contro***

Ministero della Giustizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Unione Sindacale Territoriale Cisl Milano, Angelo Iazzetta, Claudio Colombo non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 211/2014.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2019 il consigliere Fabio Taormina e uditi per le parti l'avvocato Sergio Vacirca e l'avvocato dello Stato Antonio Grumetto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. Con la sentenza in epigrafe impugnata n. 211/2014 il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – Sede di Roma - ha respinto il ricorso proposto dalle organizzazioni sindacali Cgil Camera del Lavoro Metropolitana di Milano, Cgil Camera del Lavoro Provinciale di Torino, Unione Sindacale Territoriale Cisl di Milano, Unione Sindacale Territoriale Cisl di Torino, volto ad ottenere l'annullamento della Circolare n. 65934 dell'11 maggio 2012 del Ministero della Giustizia con riferimento al "contributo unificato - disposizioni introdotte con l'art. 37 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98 convertito nella legge 15 luglio 2011 n. 111 ed art. 28 legge n. 183 del 12 novembre 2011".

2. Le organizzazioni sindacali originarie ricorrenti avevano prospettato articolate censure di violazione di legge (artt. 3 e 97 della Costituzione Italiana) ed eccesso di potere (per difetto di motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta) ed in via subordinata avevano sollevato la questione di legittimità costituzionale del comma 1-*bis* dell'art. 9 del d.P.R. n. 115 del 2002, ove inteso in modo tale da comportare che la soglia di reddito ivi prevista per l'esenzione dal contributo unificato fosse riferibile *"alla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia, compreso l'istante"* (comma 2 dell'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002), in relazione al combinato disposto degli artt. 3, 4, 24, 35 e ss. e 53 della Costituzione.

3. Il Ministero della Giustizia si era costituito in giudizio eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del Plesso giurisdizionale amministrativo e chiedendo il rigetto nel merito del gravame in quanto infondato; successivamente, in sede di discussione alla pubblica udienza del 6 novembre la parte originaria ricorrente aveva dichiarato che, in virtù della Nota prot. 3169 del 9.1.2013 del Ministero della Giustizia – depositata agli atti di causa in data 27 febbraio 2013 – limitatamente ai procedimenti ex art. 28 legge n. 300 del 20 maggio 1970 la materia del contendere doveva considerarsi cessata.

4. Il T.a.r. con la impugnata decisione ha in via preliminare respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice tributario

sollevata dalla difesa erariale (posto che l'oggetto del contenzioso era un atto amministrativo generale, che dettava norme per l'applicazione del contributo unificato per l'iscrizione a ruolo da parte degli uffici giudiziari, e non già singoli atti di liquidazione e di esazione di tributi, doveva ritenersi che detto atto impugnato, pur interferendo con la materia tributaria per dettare norme propedeutiche all'adozione di singoli atti impositivi, esulasse pertanto dal perimetro della giurisdizione tributaria).

4.1. Il T.a.r. ha quindi richiamato le considerazioni già svolte sulla identica questione con la sentenza resa dal medesimo T.a.r. n. 7284/2013 del 18 luglio 2013 ed ha:

- a) ricostruito il quadro normativo primario sulla scorta del quale era stata emanata l'impugnata circolare del Ministero della Giustizia;
- b) rilevato che, nella sostanza, si controverteva in ordine alla modalità di computo della soglia reddituale necessaria per ottenere l'esenzione dal versamento del predetto contributo unificato, quanto alle controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie, nonché per quelle individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego;
- c) escluso, sulla scorta del dato letterale contenuto nelle richiamate disposizioni, che potesse trovare accoglimento la tesi patrocinata dalle organizzazioni sindacali originarie ricorrenti secondo cui il richiamo operato dal comma 1-*bis* dell'art. 9 del d.P.R. 115/2002 all'art. 76 dello stesso d.P.R. ai fini dell'individuazione dei soggetti esenti dal contributo unificato nella proposizione di controversie di previdenza e assistenza obbligatorie, nonché per quelle individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego, dovesse essere limitato al comma 1 dello stesso art. 76 (con la conseguenza di conferire rilievo - nell'operazione di determinazione del reddito da operarsi ai fini dell'individuazione della debenza o meno del contributo unificato in causa di lavoro- al solo reddito del ricorrente anziché a quello complessivo del nucleo familiare);
- d) osservato che, per altro verso, il comma 4 dell'art. 76 del d.P.R. 115/2002, in materia di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, stabiliva che *“si tiene conto del solo reddito personale quando sono oggetto della causa diritti della personalità, ovvero nei processi in cui gli interessi del richiedente sono in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo familiare con lui conviventi”*: da ciò discendeva l'infondatezza della tesi volta a denunciare l'asserita illogicità e l'erroneità dell'avviso secondo cui gli unici casi in cui avrebbero potuto assumersi quale parametro per l'esenzione dal contributo di cui trattasi il reddito personale del lavoratore consistessero nelle controversie in cui gli interessi del richiedente fossero in conflitto con quelli degli altri componenti del nucleo familiare con lui conviventi e nelle cause inerenti i diritti della personalità.

4.2. Nell'ultima parte dell'impugnata decisione il T.a.r. ha preso in esame la questione di costituzionalità sollevata in via subordinata in relazione all'art. 9, comma 1-*bis* del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 e di essa ha dichiarato la manifesta infondatezza, sui seguenti rilievi:

a) secondo il costante insegnamento del Giudice delle leggi, l'art. 24 della Costituzione non imponeva che il cittadino potesse conseguire la tutela giurisdizionale sempre allo stesso modo e con i medesimi effetti, e non vietava quindi che la legge potesse subordinare l'esercizio dei diritti a condizioni, purché non venissero 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 tante, Corte Cost., 21 gennaio 1988, n. 73; 13 aprile 1977, n. 63, ma anche Corte di Giustizia UE, IV, 18 marzo 2010);

b) dette ipotesi non si rinvenivano nel caso in esame, in occasione della novella apportata alla materia per cui è causa mediante il richiamo a un meccanismo già previsto dall'ordinamento e che, mediante l'apposizione di una soglia numerica di esenzione e del coevo meccanismo per determinare tale soglia, intendeva equilibrare l'introduzione del contributo unificato anche per le controversie di lavoro, contemperando le sottostanti insopprimibili ragioni erariali con la tutela di diritti fondamentali dell'individuo, che imponevano l'esenzioni di tale contributo per ben determinate fasce di reddito, secondo un sistema già rodato proprio nell'ambito della materia delle spese di giustizia (Tar Lazio, sez. I, 18 luglio 2013, n. 7284).

5. Le organizzazioni sindacali originarie ricorrenti, rimaste integralmente soccombenti, hanno impugnato la suindicata decisione criticandola sotto ogni angolo prospettico, e, dopo avere riepilogato le principali tappe infraprocedimentali della controversia, hanno riproposto le censure invano articolate in primo grado, attualizzandole con riferimento alla motivazione reiettiva ed hanno in particolare:

a) sostenuto che la sentenza era viziata ex art. 112 cpc, per non essersi pronunciata sulle specifiche questioni concernenti l'applicazione della norma – nel senso patrocinato dall'impugnata circolare –:

I) ai licenziamenti, ai comportamenti discriminatori, ed ai procedimenti disciplinari (art. 41 della legge n. 300 del 1970, art. 13 della legge n. 604 del 1966);

II) ai procedimenti speciali di cui al libro IV titolo I c.p.c.;

III) all'inesistenza di alcuna forma di esenzione dal versamento del contributo unificato - a prescindere da ogni soglia di reddito - nei processi innanzi alla Suprema Corte di Cassazione;

- b) affermato che l'interpretazione del dato normativo primario contenuta nella circolare impugnata fosse inesatta, e che la disciplina sul contributo unificato potesse essere interpretata in senso diverso, in via costituzionalmente orientata;
- c) reiterato altresì la subordinata richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1-*bis* del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, sostenendo che, se mai si fosse ritenuta esatta l'interpretazione del dato normativo primario contenuta nella circolare impugnata, ne sarebbe dovuta discendere la non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale incidente sulla disposizione appena citata
6. In data 23 luglio 2014 il Ministero della Giustizia si è costituito depositando atto di stile.
7. In data 17 gennaio 2019 le appellanti hanno depositato una articolata memoria, puntualizzando le proprie difese.
8. Alla odierna pubblica udienza del 7 febbraio 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. L'appello è soltanto parzialmente fondato, e va accolto, unicamente nella parte in cui censura le determinazioni contenute nell'impugnata circolare, relative al calcolo del contributo unificato, nei giudizi di Cassazione; in parziale riforma dell'impugnata decisione, quindi, il ricorso di primo grado deve essere parzialmente accolto, con conseguente, parziale, annullamento dell'impugnata circolare limitatamente al giudizio innanzi alla Suprema Corte di Cassazione; nella restante parte l'appello è infondato e va respinto, mentre la subordinata questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata manifestamente infondata, nei sensi di cui alla motivazione che segue.

1.1. Seguendo la tassonomia propria delle questioni (secondo le coordinate ermeneutiche dettate dall'Adunanza plenaria n. 5 del 2015), deve rilevarsi che:

- a) le parti concordano sulla ricostruzione fattuale e cronologica resa dal T.a.r. (art. 64 del c.p.a.) e pertanto a questa si farà integrale riferimento;
- b) non avendo il Ministero della Giustizia appellato il capo di sentenza che ha affermato la giurisdizione di questo Plesso giurisdizionale amministrativo sulla controversia in esame, tale statuizione è ormai incontestabile;
- c) le appellanti hanno espressamente confermato che, in virtù della nota prot. 3169 del 9.1.2013 del Ministero della Giustizia – depositata agli atti di causa in data 27 febbraio 2013 – limitatamente ai procedimenti ex art. 28 legge n. 300 del 20 maggio 1970 concernenti la repressione della condotta antisindacale la materia del contendere doveva considerarsi cessata (siccome peraltro puntualmente colto dal T.a.r.);

d) non sussiste (salvo quanto verrà di seguito rilevato) il denunciato vizio di omessa petizione ex art.112 cpc, in quanto:

I) per risalente quanto consolidato orientamento della giurisprudenza (Consiglio Stato , sez. VI, 20 febbraio 1998, n. 189 Consiglio Stato , sez. VI, 06 maggio 2008, n. 2009) *“il vizio di omessa pronuncia su un vizio del provvedimento impugnato deve essere accertato con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, cosicché esso può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo d'impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile;*

II) i primi giudici hanno condiviso l'impianto sostanziale del provvedimento impugnato e la motivazione si fonda su considerazioni atte a ricomprendere nella statuizione reiettiva i profili, in tesi, non esaminati: ritiene il Collegio di potere condividere detto *modus procedendi*, e che nel caso di specie non sia ravvisabile alcuna lesione del principio di cui all'art. 112 cpc;

III) in ogni caso, si deve rilevare che già in passato (cfr. Consiglio Stato sez. IV, 19 giugno 2007, n. 3289: *“l'omessa pronuncia su una o più censure proposte col ricorso giurisdizionale non configura un error in procedendo tale da comportare l'annullamento della decisione, con contestuale rinvio della controversia al giudice di primo grado, ma solo un vizio dell'impugnata sentenza che il giudice di appello è legittimato ad eliminare integrando la motivazione carente o, comunque, decidendo del merito della causa”*), ed anche oggi (art. 105 del cpa ) è stato condivisibilmente colto che – anche laddove sussistente - un simile vizio non potrebbe giammai condurre all'annullamento della sentenza, e che il Giudice d'appello ha il potere ed il dovere di esaminare il profilo di censura obliato in prime cure (il che senz'altro avverrà di seguito).

2. Ciò premesso, come è noto, il principio di conservazione degli atti e giuridici, quale principio trasversale dell'ordinamento, trova applicazione anche nel campo del diritto pubblico; è evidente quindi che secondo il canone che impone di privilegiare l'interpretazione conforme alla Costituzione e che solo in via succedanea, in ordine logico, possa essere scrutinata l'eventuale questione di costituzionalità prospettata dalla parte, la prima tematica da esplorare riposa nella disamina delle complesse censure con le quali si sostiene la illegittimità dell'impugnata circolare in quanto conseguente ad una interpretazione non corretta delle norme di legge ad essa sottese; per condivisa e costante giurisprudenza (tra le tante Corte Conti reg., Sicilia, sez. giurisd., 4/07/2005, n. 149; Cassazione civile, sez. I, 28/11/2003, n. 18200; Consiglio di Stato, sez. V, 30/10/1997, n. 1207), infatti, anche in questo caso, sulla falsariga dei fondamentali insegnamenti della

Corte Costituzionale, fra più interpretazioni possibili delle norme giuridiche positive, l'interprete deve privilegiare solo quella più conforme alla Costituzione. Soltanto nell'ipotesi in cui questo Collegio ritenesse esatta la interpretazione della norma di legge siccome prospettata nella impugnata circolare si imporrebbe, poi, la disamina della questione di legittimità costituzionale proposta dalla parte appellante.

2.1 Venendo, quindi, al primo profilo di esame, esso, ad avviso del Collegio, non è persuasivo, se non, come meglio si vedrà di seguito, nella parte relativa alle determinazioni concernenti il giudizio di Cassazione.

2.2. La pur argomentata tesi sostenuta nell'appello con la quale si vorrebbe ottenere la declaratoria di illegittimità della circolare impugnata in quanto collidente con le norme primarie ad essa sottese, si scontra con un dato letterale che – ad una piana lettura – è suscettibile di univoca interpretazione.

2.2.1. Invero si evidenzia in proposito che il comma 1-*bis* dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002 n. 115 (disposizione, questa, aggiunta all'originario testo dell'art. 9 dall'articolo 37, comma 6, lettera b), numero 2), del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) così dispone: *“nei processi per controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie, nonché per quelle individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego le parti che sono titolari di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, superiore a tre volte l'importo previsto dall'articolo 76, sono soggette, rispettivamente, al contributo unificato di iscrizione a ruolo nella misura di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), e comma 3, salvo che per i processi dinanzi alla Corte di cassazione in cui il contributo è dovuto nella misura di cui all'articolo 13, comma 1”*.

Sembra al Collegio indubitabile che la citata norma richiami integralmente l'art. 76 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115.

2.2.2. Milita in favore di una simile interpretazione non soltanto il dato letterale, ma, altresì, il dato “genetico” della disposizione succitata.

Essa, infatti, è stata aggiunta all'originario testo della norma, e per di più fa rinvio ad una norma già vigente: soltanto ricorrendo ad una acrobazia dialettica potrebbe sostenersi che detto richiamo fosse riferibile soltanto ad una porzione dell'art. 76.

2.2.3. Il citato art. 76, a propria volta, così dispone: *“1. Può essere ammesso al patrocinio chi è titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 9.296,22.*

*2. Salvo quanto previsto dall'articolo 92, se l'interessato convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia, compreso l'istante.*

3. *Ai fini della determinazione dei limiti di reddito, si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, ovvero ad imposta sostitutiva.*

4. *Si tiene conto del solo reddito personale quando sono oggetto della causa diritti della personalità, ovvero nei processi in cui gli interessi del richiedente sono in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo familiare con lui conviventi.”.*

2.2.3. Vi sono, quindi ben due prescrizioni normative, nel citato articolo, che depongono per un calcolo della soglia reddituale comprensivo del reddito familiare:

a) la disposizione generale, di cui al comma secondo;

b) la disposizione speciale, derogatrice, di cui al comma quarto.

2.3. Sembra quindi condivisibile al Collegio la tesi esposta nella sentenza impugnata che, muovendo dalla incontestabile circostanza che da nessun elemento possa dedursi che il richiamo all'art. 76 (contenuto *sub* comma 1-*bis* dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115) possa intendersi limitato al comma 1, perviene ad un giudizio di piena legittimità sotto questo profilo, dell'impugnata circolare.

2.4. Le diffuse critiche delle appellanti, *in parte qua*, non persuadono, in quanto:

a) l'utilizzo del termine “importo” al singolare *sub* comma 1-*bis* dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115, soltanto arbitrariamente potrebbe essere inteso qual espressivo di un richiamo soltanto al primo comma dell'art. 76;

b) una volta che – correttamente - si considera l'art. 76 come un tutto unitario, è evidente che “l'importo” è dato dalla lettura combinata dei commi dell'art. 76 medesimo;

c) è ben vero che la disciplina sul contributo unificato e quella sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato non attengono ad istituti sovrapponibili: ma neppure le appellanti, lealmente, negano la analogia dei due istituti, per cui non v'è ragione di negare che l'intenzione del Legislatore fosse quella di richiamare l'art. 76 nel suo complesso;

d) le appellanti non traggono poi, le logiche conclusioni dalla circostanza che:

l) l'art. 9 e l'art.76 (norma, questa, cui la prima fa rinvio) si trovano inserite in un *corpus* omogeneo (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia) per cui la “semplice” affinità e non identità degli istituti ivi, rispettivamente disciplinati, non sembra ostativa al richiamo integrale della seconda disposizione da parte della prima e, soprattutto, una volta che la disciplina concreta dell'istituto possa trarsi all'interno del *corpus* normativo predetto, appare non condivisibile l'approccio critico delle appellanti teso a

rinvenire in altri testi normativi di natura tributaria elementi di contrasto alla interpretazione come sopra esposta;

II) una volta che si conviene sulla circostanza che l'art. 76 costituisca una disciplina pluriprecettiva che costituisce un tutto unitario, e che la stessa, in virtù del richiamo sub comma 1-*bis* dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115 consenta di individuare al proprio interno una disciplina applicativa autosufficiente, non possono trarsi da altre fonti normative elementi che pongano in dubbio tale approdo;

d) può poi aggiungersi che l'interpretazione contenuta nella impugnata circolare, ed avallata dal T.a.r., peraltro, sembra altresì confortata dall'art. 92 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115 (*“1. Se l'interessato all'ammissione al patrocinio convive con il coniuge o con altri familiari, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 76, comma 2, ma i limiti di reddito indicati dall'articolo 76, comma 1, sono elevati di euro 1.032,91 per ognuno dei familiari conviventi.”*) antecedente rispetto alla “novella” che ha interpolato l'art. 9, ed espressiva di un principio e di una esigenza analoga a quella oggi avversata.

2.4.1. Così respinta la censura “principale” contenuta nell'appello, possono essere esaminati i versanti “particolari” evidenziati nel primo motivo di appello, e concernenti i profili sui quali il T.a.r. , in tesi, non avrebbe fornito analitica e partita risposta.

2.4.2. A tale proposito, si evidenzia immediatamente che l'ulteriore profilo critico incentrato sulle disposizioni di cui all'art. 13 della legge del 15luglio 1966 n. 604, recante *“Norme sui licenziamenti individuali”* (*“Tutti gli atti e i documenti relativi ai giudizi o alle procedure di conciliazione previsti dalla presente legge sono esenti da bollo, imposta di registro e da ogni altra tassa o spesa.”*) e di cui all'art. 41 della legge 20 maggio 1970 n. 300, c.d. *“statuto dei lavoratori”* (*“Tutti gli atti e documenti necessari per la attuazione della presente legge e per l'esercizio dei diritti connessi, nonché tutti gli atti e documenti relativi ai giudizi nascenti dalla sua applicazione sono esenti da bollo, imposte di registro o di qualsiasi altra specie e da tasse.”*) è certamente stimolante, ma non sembra al Collegio possa condurre all'accoglimento dell'appello.

2.4.3. Non ignora il Collegio l'affascinante dibattito dottrinario in ordine alla possibilità di individuare nel sistema normativo testi di legge che – per la loro natura di “norme di riforma fondamentale” - possiedano una efficacia in qualche modo “rafforzata” rispetto al dato formale riposante nella veste che il Legislatore vi ha attribuito (di legge ordinaria) di guisa che, talune autorevoli voci si sono spinte ad affermare che esse si troverebbero in posizione eccentrica, nella sistematica della gerarchia delle fonti e “resisterebbero” al criterio cronologico, salvi i casi di espressa abrogazione.

2.4.4. Di certo però, anche a volere approfondire tale angolo prospettico, si converrà che un simile approccio giammai potrebbe riguardare un intero testo di legge ma, semmai, singole disposizioni nello stesso contenute.

Ora, sembra al Collegio che la pacifica constatazione della vigenza delle suindicate disposizioni, al tempo in cui venne aggiunto dall'articolo 37, comma 6, lettera b), numero 2), del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 all'originario testo dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115 il comma 1-*bis*, non deponga nel senso prospettato dalle appellanti per più, fondamentali, ragioni.

a) vengono richiamate le soglie reddituali di un istituto (l'ammissione al patrocinio dello Stato) che già costituiscono "norma di favore", rispetto al sistema complessivamente inteso;

b) le parti appellanti si dolgono del *quomodo (id est: richiamo al reddito "familiare")* ma non contestano l'*an*;

c) per dirla in altre parole, l'argomento critico avrebbe potuto avere una maggiore intrinseca coerenza, laddove si fosse affermato il principio per cui certe controversie debbano sempre potere essere introdotte senza alcuna spesa: ma una volta che si ammette il contrario, risulta di minor spessore la censura sul *quantum* valevole ai fini dell'esenzione stabilito dal Legislatore nella propria responsabile, discrezionale, valutazione;

d) neppure il Collegio è persuaso della asserita insensibilità (sotto il profilo del canone della specialità) dei richiamati precetti contenute nelle leggi sui licenziamenti, alle modifiche normative successive, rese con legge ordinaria che risultano quindi sottoposte al canone del "*lex posterior abrogat priori*", quantomeno e certamente- con riferimento a disposizioni "di contorno" rispetto a quelle centrali contenute nei risalenti testi normativi citati: e tali sono quelle che concernono l'esenzione dalle imposte degli atti giudiziari;

e) con più specifico riferimento a questo profilo la tesi delle appellanti confederazioni sindacali, ad avviso del Collegio, non tiene in debito conto una circostanza: l'art. 13 della legge del 15 luglio 1966 n. 604, e l'art. 41 della legge 20 maggio 1970 n. 300, dettavano una disciplina generale, che concerneva l'esenzione, per quelle particolari controversie ivi contenute (tra l'altro) dalle "tasse";

f) il Legislatore è intervenuto successivamente, dettando disposizioni (quelle in materia di contributo unificato, appunto) che ridisciplinano la materia, e strutturano i benefici e le esenzioni, per i lavoratori, ancorandoli al parametro della capacità reddituale: vi era insomma, in passato, una disposizione "speciale", che prevedeva una esenzione per tipologia di controversie, e ne è sopravvenuta un'altra, parimenti "speciale", che si riferisce pur sempre a tali controversie ed ha rapportato l'esenzione ad un differente parametro (capacità reddituale); sembra al

Collegio evidente che la progressiva disciplina non sia insensibile alla sopravvenuta modifica normativa e che quest'ultima non possa ritenersi, per tale ragione, affetta da alcun vizio. Va, a tale riguardo, incidentalmente osservato che sulla natura di tributo anche del contributo unificato non sembra possano sussistere dubbi, sol che si consideri che fu la Corte Costituzionale (sentenza n. 73/2005) a qualificare come "entrata tributaria erariale" il contributo unificato poiché esso fu istituito per semplificare e sostituire i tributi erariali sui procedimenti giurisdizionali - imposta di bollo, tassa di iscrizione a ruolo, ecc. -, con applicazione delle stesse esenzioni; il contributo unificato si configura, quindi, come prelievo coattivo volto al finanziamento delle "spese degli atti giudiziari", commisurato al valore dei processi e non al costo del servizio reso od al valore della prestazione erogata tanto che la Corte di Cassazione (Cass. S.U. sentenza n. 5994/2012; Cass. sentenza n.9840/2011) ha statuito che le controversie riguardanti il contributo rientrano nella

giurisdizione del Giudice Tributario, che si estende su tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, con riguardo ad ogni questione relativa all'*an* o al *quantum* del tributo (Cass. sentenza n. 21483/2015; Cass. S.U. sentenza n. 23832/2007);

g) la detta disciplina, poi, (si anticipa, ma il profilo verrà meglio analizzato in sede di scrutinio della subordinata questione di legittimità costituzionale) è anche logica e congruente, in quanto il lavoratore inserito in una struttura familiare per proprio conto produttiva di reddito, a cagione di tale circostanza è in grado di risparmiare una porzione in più del reddito che ricava dal proprio impiego, ed è quindi logico che tale circostanza assuma rilievo, nella determinazione della soglia di esenzione.

2.4.5. Quanto sinora affermato, unitamente ad una piana interpretazione sul piano letterale delle norme che seguono vale altresì (salvo quanto si aggiungerà di seguito con riferimento alla censura di legittimità costituzionale) a respingere le censure (del pari asseritamente non oggetto di specifico e partito esame da parte del T.a.r.) concernenti l'art. 13, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115 (*"3. Il contributo è ridotto alla metà per i processi speciali previsti nel libro IV, titolo I, del codice di procedura civile, compreso il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo e di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento e per le controversie individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego, salvo quanto previsto dall'articolo 9, comma 1-bis. Ai fini del contributo dovuto, il valore dei processi di sfratto per morosità si determina in base all'importo dei canoni non corrisposti alla data di notifica dell'atto di citazione per la convalida e quello dei processi di finita locazione si determina in base all'ammontare del canone per ogni anno."*).

Invero, il comma 1-bis dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115 (*"Nei processi per controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie,*

*nonche' per quelle individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego le parti che sono titolari di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, superiore a tre volte l'importo previsto dall'articolo 76, sono soggette, rispettivamente, al contributo unificato di iscrizione a ruolo nella misura di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), e comma 3, salvo che per i processi dinanzi alla Corte di cassazione in cui il contributo e' dovuto nella misura di cui all'articolo 13, comma 1")* per le controversie individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego in via al suindicato art. 13, commi 1, lett. a) e comma 3 per indicare puntualmente lo specifico importo del contributo (ridotto) dovuto, ed ha inteso, così, definire compiutamente ed esaurire la disciplina di favore riservata a tali processi, sicché appare estranea alla *ratio* di tale previsione un'interpretazione della disposizione che ammetta il cumulo con tale riduzione anche di altre riduzioni previste dall'articolo 13, comma 3.

2.4.6. Per altro verso, quanto alla problematica della auspicata “doppia” diminuzione per i procedimenti monitori non vengono evidenziati, nell’appello, elementi sintomatici di una interpretazione errata, sotto il profilo delle indicazioni letterali contenute nelle norme primarie invocate: tale articolazione della censura va quindi senz’altro disattesa. Il comma 3 del citato articolo 13 contempla, infatti, più fattispecie alternative nelle quali “*il contributo*” – ossia, secondo l’interpretazione preferibile, l’importo del contributo come avrebbe altrimenti dovuto essere quantificato applicando le regole generali anziché regole speciali di maggior favore – è, quale esito finale, “*ridotto alla metà*”; in tale contesto, ove si ammettesse la possibilità di cumulo di più regimi di favore previsti dal comma 3, nei casi di cumulo l’importo del contributo altrimenti dovuto secondo le regole generali verrebbe ad essere ridotto in misura superiore alla metà, superando la misura massima di riduzione prevista dal Legislatore.

2.5. A conclusioni parzialmente diverse, deve pervenirsi con riferimento alla porzione della circolare che detta prescrizioni applicative riferite ai processi dinanzi alla Corte di cassazione in pretesa attuazione dell’ultima parte del comma 1-bis dell’art. 9 a più riprese citato (“*salvo che per i processi dinanzi alla Corte di cassazione in cui il contributo e' dovuto nella misura di cui all'articolo 13, comma 1*”).

2.5.1. Quanto a questa particolare fattispecie - seppur debba riconoscersi che il dato letterale si potesse prestare anche ad una interpretazione difforme - ad avviso del Collegio risulta particolarmente persuasiva la tesi delle appellanti, che va pertanto accolta.

Sotto il profilo generale, occorre riconoscere che la interpretazione contenuta nella circolare di tale specifica disposizione concernente il giudizio di Cassazione troverebbe la propria *ratio* in una politica deflattiva di tali giudizi che già da tempo, con sistematica coerenza, il Legislatore ha perseguito;

senonchè, la lettera della norma individua il “soggetto “ cui essa si applica, nelle “*parti che sono titolari...*” e dedica la seconda parte precettiva al *quomodo* di determinazione del contributo dovuto: nel caso del giudizio innanzi alla Corte di Cassazione la misura “base” si individua nella misura di cui all'articolo 13, comma 1 ma non può affermarsi che ciò implichi in radice l'esclusione dalla esenzione.

Ove ciò avesse voluto disporre, il Legislatore non avrebbe inserito simile prescrizione nel corpo della norma “dedicata” alla esenzione, ma avrebbe strutturato una autonoma ed a se stante prescrizione, che non facesse corpo con la prescrizione “madre” concernente l'esenzione.

E' ragionevole ritenere che, nei processi per controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie, nonché per quelle individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego, l'esenzione disposta a favore della parte che sia titolare di un reddito inferiore a tre volte l'importo previsto dall'articolo 76 debba restare ferma, anche per i giudizi in Cassazione, mentre il richiamo all'art. 13 comma 1 vale solo ad indicare l'ammontare della prestazione dovuta dalle parti che siano titolari di un reddito eccedente tale soglia.

2.6. In tale ultima limitata parte, quindi, l'appello va accolto e per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, va accolto il ricorso di primo grado, con annullamento, in tale limitata parte, della circolare impugnata.

3. Accertato quindi che – a parte quello che si è in ultimo rilevato quanto alle disposizioni della circolare che concernono il giudizio di cassazione - non vi sono spazi per ritenere affetta dal vizio di illogicità la circolare, né per pervenire ad una interpretazione alternativa delle disposizioni richiamate, resta da scrutinare la – logicamente subordinata - questione di legittimità costituzionale, alla cui decisione la parte appellante mantiene interesse, quantomeno con riferimento ai capi della presente decisione reiettivi delle censure diverse da quelle concernenti il giudizio in Cassazione.

3.1. I plurimi profili di censura si concentrano - ad avviso del Collegio - nella denunciata lesione di un solo parametro (seppure di rilievo fondamentale) riposante nel c.d. “*favor laboratoris*” che permea di sé l'ordinamento costituzionale della Repubblica.

3.2. Il Collegio, sul punto, innanzitutto condivide e fa propria la motivazione reiettiva del Giudice di prime cure che ha richiamato gli autorevoli precedenti (Corte Cost., 21 gennaio 1988, n. 73; 13 aprile 1977, n. 63; Corte di Giustizia UE, IV, 18 marzo 2010) in tema di discrezionalità legislativa nello stabilire le condizioni dell'accesso alla tutela giurisdizionale, e ritiene che le argomentate considerazioni critiche contenute nell'appello non possiedano valenza tale da porre in dubbio l'esattezza delle conclusioni cui è giunto il T.a.r. allorchè ha dichiarato manifestamente infondata la questione prospettata.

3.2. Si osserva, inoltre, in proposito, che l'invocazione da parte dell'appellante della decisione della Corte Costituzionale del 15 luglio 1976, n.179, non coglie nel segno, ad avviso del Collegio, in quanto, in detta decisione la Corte ha stigmatizzato (*"L'art. 2, comma primo, del D.P.R. n. 597 del 1973, nel disporre che unico soggetto passivo dell'imposta personale sui redditi sia tra i due coniugi non separati solo il marito, determina un trattamento giuridico diverso tra i coniugi con conseguente violazione degli artt. 3 e 29 della Costituzione: la detta disparità di trattamento, infatti, non si presenta adeguatamente e razionalmente giustificata e, con particolare riferimento all'art. 29 della Costituzione, non può dirsi che essa tenda a realizzare un limite alla eguaglianza morale e giuridica tra i coniugi in funzione della garanzia dell'unità familiare."*) la automatica imputazione al marito del reddito della moglie non legalmente separata, con conseguente cumulo dei redditi. In detta occasione, ovviamente, il presupposto sotteso riposava nelle conseguenze di tale cumulo, in punto di applicazione delle aliquote e degli altri profili rilevanti ai fini dell'imposta personale sui redditi.

Nel caso in esame, invece (e per importi assai modesti, sembra giusto rilevarlo) il Legislatore tiene conto del cumulo dei redditi ai soli fini di quantificazione dell'importo di un beneficio, e ciò avviene muovendo dalla considerazione per cui, laddove la parte che agisce in giudizio conviva con altro soggetto che produce a propria volta reddito, è evidente che la prima consegue (*rectius*: di regola è logico che consegua) un beneficio, riposante in un risparmio e, quindi, in un incremento delle somme a propria disposizione.

3.3. In aggiunta a quanto rilevato dal T.a.r., sembra utile però, inoltre, fare presente che di recente la Corte Costituzionale nella decisione 19 aprile 2018, n. 77 ha avuto modo di enunciare significativi principi che, ritiene al Collegio, confermino la manifesta infondatezza della questione prospettata.

Invero, come è noto, in detta occasione il Giudice delle leggi ha approfonditamente vagliato, tra l'altro, la disciplina in materia di regolazione delle spese di lite contenuta sub art. 92, comma 2, c.p.c. (nel testo modificato dall' art. 13, comma 1, d.l. 12 settembre 2014, n. 132, conv., con modif., nella l. 10 novembre 2014, n. 162).

In detta occasione, era stata prospettata la violazione degli artt. 3, comma 2, e 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ad opera della sopracitata disposizione del c.p.c. nella parte in cui questa non prevedeva, come deroga alla regola secondo cui la parte soccombente è condannata alla rifusione delle spese di lite in favore della parte vittoriosa, la controversia di lavoro, ed a favore solo del lavoratore che agisca in giudizio nei confronti del datore di lavoro.

La Corte costituzionale ha respinto le censure, incentrate “*sul particolare profilo che fa riferimento alla posizione del lavoratore come parte "debole" del rapporto controverso*” ed ha in particolare affermato che (capo 19) “*né la ritenuta non fondatezza della questione di legittimità costituzionale è revocata in dubbio dai citati parametri sovranazionali interposti, che vietano trattamenti discriminatori basati sul censo.*”

*La considerazione che sovente il contenzioso di lavoro possa presentarsi in termini sostanzialmente diseguali, nel senso che il lavoratore ricorrente, che agisca nei confronti del datore di lavoro, sia parte "debole" del rapporto controverso, giustifica norme di favore su un piano diverso da quello della regolamentazione delle spese di lite, una volta che quest'ultima è resa meno rigida a seguito della presente dichiarazione di illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 92 cod. proc. civ. con l'innesto della clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni». Si sono già ricordate le disposizioni di favore contenute negli artt. 10 e 11 della legge n. 533 del 1973 (peraltro successivamente abrogati); ad esse può aggiungersi anche l'art. 13, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», il quale prevede che il contributo unificato per le spese di giustizia è ridotto alla metà per le controversie individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego.*

*Più in generale può dirsi che è rimesso alla discrezionalità del legislatore ampliare questo favor praestatoris, ad esempio rimodulando, in termini di minor rigore o finanche di esonero, il previsto raddoppio di tale contributo in caso di rigetto integrale, o di inammissibilità, o di improcedibilità dell'impugnazione (art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002).”*

3.3.1. Il Collegio è consapevole che le questioni dedotte nell'odierna causa e la problematica affrontata dalla Corte costituzionale non siano plasticamente sovrapponibili; ciò che giova precisare, però, è che gli argomenti critici scrutinati in quella occasione (necessità di un trattamento differenziato e di vantaggio, per il lavoratore in quanto soggetto più "debole", costretto ad agire giudizialmente, in un contesto di “discriminazione fondata, rispettivamente, «sulla ricchezza» o su «ogni altra condizione» -art. 14 CEDU- o sul «patrimonio» -art. 21 CDFUE-”; necessità di non scoraggiare e/o rendere eccessivamente gravoso l'accesso alla tutela giurisdizionale in favore della parte svantaggiata, “debole”) sono gli stessi prospettati nella odierna causa.

Semplificando: la disciplina sul contributo unificato è il segmento iniziale, relativo alle condizioni di accesso alla tutela giurisdizionale, ed è un segmento che si “chiude”, all'esito del processo, con la regolazione delle spese di lite.

Ed in detta occasione, il Giudice delle leggi ha ritenuto che “*la qualità di "lavoratore" della parte che agisce (o resiste), nel giudizio avente ad oggetto diritti ed obblighi nascenti dal rapporto di lavoro, non costituisce, di per sé sola, ragione sufficiente - pur nell'ottica della tendenziale rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale alla tutela giurisdizionale (art. 3, secondo comma, Cost.) - per derogare al generale canone di par condicio processuale”*.

3.3.2. Ritiene il Collegio che il sostrato di fondo di tali autorevoli considerazioni possa essere traslato al caso di specie e che anche per tal via debba quindi affermarsi la manifesta infondatezza delle questioni dedotte.

4. Conclusivamente, l'appello è soltanto parzialmente fondato e va accolto, unicamente nella parte in cui censura le determinazioni contenute nell'impugnata circolare relative al calcolo del contributo unificato, nei giudizi di Cassazione; in parziale riforma dell'impugnata decisione, quindi, il ricorso di primo grado deve essere parzialmente accolto, con conseguente, parziale, annullamento dell'impugnata circolare *in parte qua*; nella restante parte l'appello è infondato e va respinto, mentre la subordinata questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata manifestamente infondata,

5. Quanto alle spese processuali del doppio grado, esse all'evidenza devono essere compensate, stante la complessità e novità delle questioni esaminate, e stante la reciproca soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie unicamente nella parte in cui censura le determinazioni contenute nell'impugnata circolare relative al calcolo del contributo unificato, nei giudizi di Cassazione e per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata decisione, accoglie il ricorso di primo grado con conseguente, parziale, annullamento dell'impugnata circolare; lo respinge nella restante parte e dichiara manifestamente infondata, nei sensi di cui alla motivazione la subordinata questione di legittimità costituzionale.

Spese processuali del doppio grado, integralmente compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Troiano, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere, Estensore

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Fabio Taormina**

**IL PRESIDENTE**

**Paolo Troiano**

88888888