



*Il Presidente di Sezione del Consiglio di Stato  
Segretario Generale  
della Giustizia Amministrativa*

**cds.cds\_pre.REGISTRO  
UFFICIALE.U.0018809.13-10-2020**

Ai sig.ri Dirigenti  
della Giustizia Amministrativa

LORO SEDI

Oggetto: Recupero del contributo unificato nelle ipotesi di prenotazione a debito.

## **1. Premessa**

La presente circolare disciplina la sorte del contributo unificato ove lo stesso non sia versato al momento dell'instaurazione del giudizio, in quanto la controversia è stata proposta da una amministrazione ammessa al beneficio della prenotazione a debito ovvero da un soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato, per il quale ugualmente ricorre il beneficio della prenotazione a debito.

Il Segretariato Generale della Giustizia amministrativa, con le circolari n. 3284 del 16 febbraio 2015 e n. 15956 del 31 luglio 2015, ha già impartito istruzioni per il recupero delle “spese prenotate a debito”.

Nella materia, in particolare, assumono rilievo, per quanto concerne le amministrazioni pubbliche ammesse alla prenotazione a debito, gli articoli 158, 3 e 13, comma 6-bis.1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 e, per quanto concerne gli effetti dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, gli artt. 131 e seguenti dello stesso Testo unico.

## **2. Fonti normative**

L'art. 158 - *Spese nel processo in cui è parte l'amministrazione pubblica ammessa alla prenotazione a debito e recupero delle stesse* - dispone che:

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

*a) il contributo unificato nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo tributario;*

.....

*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».*

L'art.3, lett. s), del Testo unico definisce la “prenotazione a debito” come *l'annotazione a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è pagamento, ai fini dell'eventuale successivo recupero*, mentre la lett. q) del medesimo art. 3 indica come amministrazione pubblica ammessa alla prenotazione a debito *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.*

L'art. 13, comma 6-bis.1, del citato Testo unico, inoltre, prevede, nella seconda parte, che:

*«L'onere relativo al pagamento dei suddetti contributi è dovuto in ogni caso dalla parte soccombente, anche nel caso di compensazione giudiziale delle spese e anche se essa non si è costituita in giudizio. Ai fini predetti, la soccombenza si determina con il passaggio in giudicato della sentenza».*

L'art. 131 del d.P.R. n. 115 del 2002, per quanto di interesse ai fini della presente disciplina, stabilisce quale effetto dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato che nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo tributario, è prenotato a debito il contributo unificato.

### **3. Tema della presente circolare**

La presente circolare, quindi, concerne la disciplina del contributo unificato per i processi in cui la parte che ha introdotto il giudizio sia un'amministrazione pubblica beneficiaria per legge della prenotazione a debito e per i processi in cui la parte che ha introdotto il giudizio sia stata ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

#### **4. Prenotazione a debito per amministrazioni pubbliche**

La circolare n. 15956 del 31 luglio 2015 ha indicato che *«l'art. 158 non reca una norma di esenzione per l'amministrazione pubblica, ma prevede una mera prenotazione a debito, rinviando, quindi, alla definizione del giudizio di merito l'individuazione della parte sulla quale deve gravare il tributo de quo»*.

In proposito, su sollecitazione di taluni Uffici, ed in presenza di una prassi applicativa non sempre omogenea, è stata formulata una richiesta di parere all'Avvocatura Generale dello Stato, al fine di accertare l'esistenza dell'obbligo di procedere al recupero nei confronti delle amministrazioni dello Stato appellanti, beneficiarie della prenotazione a debito e risultate soccombenti in giudizio, trattandosi di rapporti di debito/credito tra amministrazioni statali.

Ciò anche al fine di uniformare gli adempimenti degli Uffici.

L'Avvocatura Generale dello Stato ha evidenziato che, nei confronti delle amministrazioni che possono giovare di tale meccanismo, non sono posti esborsi effettivi, ma la semplice "prenotazione della spesa" che, al definitivo esito del giudizio, sarà o annullata (in caso di soccombenza delle amministrazioni suddette) ovvero recuperata dall'amministrazione parte in causa nei confronti della controparte (in caso di soccombenza di quest'ultima).

In sostanza, l'Avvocatura Generale dello Stato ha ritenuto che si tratti di un sistema di evidenziazione solo contabile della spesa, che esonera le amministrazioni beneficiarie dal pagamento dell'imposta dovuta all'atto della instaurazione di un giudizio civile, amministrativo o tributario.

Pertanto, qualora l'Amministrazione ammessa al beneficio della "prenotazione a debito" instauri una controversia - atteso che essa, costituendo una eccezione al sistema, non diviene soggetto passivo dell'obbligazione tributaria - possono verificarsi, all'esito del giudizio, le seguenti due ipotesi:

- a) se l'Amministrazione è soccombente, la posta contabile deve essere annullata;
- b) se l'Amministrazione è vittoriosa, le spese prenotate a debito sono recuperate nei confronti della controparte dalla stessa amministrazione parte in causa e riversate alla Giustizia Amministrativa.

In conclusione, secondo il descritto orientamento, affermato peraltro dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, non occorre procedere al recupero del contributo unificato nei confronti delle amministrazioni pubbliche ammesse alla prenotazione a debito e risultate soccombenti in giudizio.

Resta fermo, come già indicato nella superiore ipotesi *sub b)*, che le spese prenotate a debito (tra cui il contributo unificato) sono “recuperate” dall'amministrazione vittoriosa in giudizio nei confronti della controparte soccombente, ai sensi dell'art. 158 T.U., comma 3.

In tal caso, una volta proceduto al recupero nei confronti della parte soccombente, l'amministrazione è tenuta a riversare il contributo unificato alla Giustizia Amministrativa.

Pertanto, l'amministrazione parte del processo deve trasmettere all'indirizzo p.e.c. dell'Ufficio competente la quietanza del versamento effettuato dalla parte nei confronti della quale si è proceduto al recupero.

Gli Uffici dovranno monitorare i giudizi proposti dalle amministrazioni pubbliche beneficiarie della prenotazione a debito, al fine di accertare, ed eventualmente sollecitare, le stesse al recupero di cui all'art 158, comma 3, del T.U. ed al successivo riversamento delle somme alla Giustizia Amministrativa.

## **5. Prenotazione a debito per ammessi al patrocinio a spese dello Stato**

L'esigenza di definire un quadro coerente sotto il profilo sistematico comporta che considerazioni in parte analoghe debbano essere svolte per le ipotesi di prenotazione a debito a seguito dell'ammissione della parte al beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

Per effetto dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ai sensi dell'art. 131 del richiamato T.U., il contributo unificato è prenotato a debito, se a carico della parte ammessa.

Gli Uffici provvederanno a monitorare l'andamento di tali giudizi e il loro esito, in quanto occorre considerare le seguenti fattispecie:

- a) se soccombente è la parte che ha introdotto il giudizio, ammessa al patrocinio a spese dello Stato, la posta contabile relativa alla prenotazione a debito del contributo unificato deve essere annullata;
- b) se soccombente è la parte diversa da quella ammessa al patrocinio a spese dello Stato:

- b1.) ove parte soccombente sia un'amministrazione pubblica ammessa al beneficio della prenotazione a debito, la posta contabile deve essere ugualmente annullata, in quanto si tratterebbe di un "versamento diretto" da un organo dello Stato ad altro organo dello Stato;
- b2.) ove parte soccombente, sebbene amministrazione pubblica, non sia ammessa alla prenotazione a debito, gli Uffici devono provvedere direttamente e tempestivamente al recupero della somma prenotata a debito presso tale parte soccombente.

## **6. Cessata materia del contendere e sopravvenuta carenza di interesse**

Al fine di definire il quadro di riferimento in ordine al recupero del contributo unificato prenotato a debito, è altresì opportuno esaminare le ipotesi in cui il giudizio sia definito con una sentenza che dichiari la cessata materia del contendere o l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse.

A. Nell'ipotesi di cessata materia del contendere, a prescindere dall'eventuale compensazione delle spese giudiziarie, occorre ritenere che sia soccombente l'amministrazione contro la quale sia stato proposto ricorso, in quanto - ai sensi dell'art. 34, comma 5, c.p.a. - la cessata materia del contendere può essere dichiarata solo in caso di integrale soddisfazione della pretesa del ricorrente. Pertanto, la declaratoria di cessata materia del contendere postula un *agere* amministrativo totalmente soddisfacente del bene della vita di cui la parte ha chiesto tutela in giudizio.

B. Nell'ipotesi di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, occorre in primo luogo verificare se il collegio giudicante abbia effettuato una valutazione di soccombenza virtuale, condannando una delle parti al pagamento delle spese di giudizio. In tal caso, il contributo unificato dovrà gravare sulla parte che, seppure virtualmente, sia stata ritenuta soccombente, in quanto condannata al pagamento delle spese, con la conseguenza di cui all'art. 158, comma 3, T.U. ove il giudizio virtuale abbia visto soccombente la controparte dell'amministrazione.

Ove, invece, il giudizio si sia concluso con la compensazione delle spese e, quindi, senza una valutazione giudiziaria sulla soccombenza virtuale, in analogia con il processo civile, il contributo unificato dovrà essere posto a carico in pari misura tra le parti.

In tale ultima ipotesi, se il giudizio sia intercorso tra più parti, il contributo dovrà essere ripartito tra ricorrente e amministrazione resistente in primo grado, ovvero tra appellante e appellato principale in secondo grado.

o o o o o

La presente circolare spiega effetti per i rapporti in essere (per i quali non sia stato ancora definito il giudizio) e per quelli futuri, mentre non incide sui rapporti esauriti.



CARLOTTI  
GABRIELE  
12.10.2020  
19:47:14 UTC