

Brevi note sul d.lgs. 150/2011 e sulla l. 183/2011 (riti, contributo unificato)

1) Il decreto 150/2011 e gli effetti sul contributo unificato.

In data 6.10.2011 è entrato in vigore il d. lgs. 150/2011, che ha ricondotto alcuni procedimenti speciali *extra* codice ad uno dei tre modelli processuali previsti dal codice di procedura civile: a) rito del lavoro, b) procedimento sommario di cognizione, c) rito ordinario degli artt. 163 ss. c.p.c..

La breve analisi che segue è volta a verificare l'incidenza della riforma sul contributo unificato dovuto nei singoli casi.

Il gruppo di procedimenti speciali che, ai sensi del 150/2011, a partire dal 6.10.2011, devono svolgersi con il rito del lavoro, non comporta alcun problema. I procedimenti da svolgersi con il **rito del lavoro** continuano ad avere l'identico trattamento fiscale in relazione alla quantificazione dell'importo del contributo unificato dovuto: le regole speciali che il d.lgs. 98/2011 detta con riguardo alle cause di lavoro e previdenza escludono dal proprio ambito di afferenza le cause che, pur celebrate con il rito del lavoro, appartengono a materie del tutto distinte.

Il secondo gruppo di procedimenti viene ricondotto al **rito sommario di cognizione** (artt. 702 *bis* – 702 *quater* c.p.c.).

Le materie che involgono la competenza del tribunale sono le seguenti:

- 1) liquidazione degli onorari e diritti di avvocato (art. 14);
- 2) opposizione a decreto di pagamento di spese di giustizia (art. 15);
- 3) mancato riconoscimento del diritto di soggiorno (art. 16);
- 4) allontanamento dei cittadini UE o dei loro familiari (art. 17);
- 5) diniego del nulla osta ricongiungimento familiare e permesso di soggiorno per motivi familiari (art. 20);
- 6) opposizione al trattamento sanitario obbligatorio (art. 21);
- 7) azioni popolari ed eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali (art. 22);
- 8) riparazione a seguito di illecita diffusione del contenuto di intercettazioni telefoniche (in materia, la l. 281/2006 prevedeva un particolare procedimento sommario basato sul rito camerale uniforme) (art. 25);
- 9) discriminazioni fondate su motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi;
- 10) discriminazioni fondate su handicap, orientamento sessuale, età;
- 11) discriminazioni nei confronti di disabili;
- 12) discriminazioni per l'accesso al lavoro ed accesso a beni e servizi (le singole ipotesi di discriminazioni sono disciplinate dall'art. 28).

Per quanto concerne le materie di cui ai nn. 1-6 e 8, i relativi procedimenti sono stati tradizionalmente ricondotti alla volontaria giurisdizione, in considerazione del costante richiamo, ad opera della normativa previgente, alla disciplina dei procedimenti in camera di consiglio prevista dagli artt. 737 e ss. del codice di procedura civile, nonostante che tra volontaria giurisdizione e corpo normativo ex artt. 737-742 c.p.c. non sussista esatta sovrapposizione.

Le azioni popolari di cui all'art. 22 del decreto 150 (al n. 7 dell'elenco di cui sopra) erano assoggettate, in precedenza, alla disciplina del rito cautelare uniforme (*"nonostante la natura a cognizione piena della controversia"*, così la relazione governativa).

In ordine alle ipotesi di discriminazione di cui all'art. 28 (nn. 9-12), va richiamato quanto precisato dalla relazione governativa: *"l'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 richiama in parte la disciplina del procedimento cautelare uniforme disciplinato dagli articoli 669-bis e seguenti del codice di procedura civile. In realtà – come già evidenziato da una parte della dottrina – quello disciplinato dall'articolo 44 del decreto legislativo n. 286 del 1998 è un vero e proprio procedimento speciale (semplificato) di cognizione su diritti, suscettibile di concludersi con un provvedimento idoneo alla formazione del giudicato"*.

Un cenno particolare occorre dedicare alle materie già ricondotte alla volontaria giurisdizione.

Il legislatore non ha mai individuato un criterio di demarcazione tra giurisdizione contenziosa e giurisdizione volontaria. Tale criterio, storicamente ed ontologicamente fluido, è stato rimesso sostanzialmente alle elaborazioni della dottrina e della giurisprudenza, che si sono affidate e si affidano prevalentemente, nell'individuare i tratti distintivi della giurisdizione volontaria, alla afferenza di quest'ultima ad *interessi* e non a diritti soggettivi e alla insuscettibilità al giudicato dei provvedimenti pronunciati dal giudice. Per ragioni di carattere sistematico, attesa la difficoltà di dare ordine razionale alla materia, l'ordinamento, del resto, non dedica che sporadici cenni alla nozione di *volontaria giurisdizione* (unica indicazione oggi contenuta nella legislazione codicistica è quella di cui all'art. 32 disp. att. c.p.c.).

Ciò premesso, va evidenziato, con riferimento generale ai procedimenti trattati dal decreto 150/2011, che, come comunicato con nota del Direttore Generale dei Sistemi Informatici Automatizzati del 5.10.2011, essi devono ora essere tutti iscritti al ruolo del contenzioso civile. Non possono che prendere tutti atto, infatti, che anche i procedimenti ricondotti al rito sommario di cognizione, come quelli appartenenti agli altri due gruppi, sono ormai formalmente e normativamente considerati contenziosi. Il legislatore delegante (l. 69/2009) ha adottato una scelta che ridimensiona, con inversione della recente tendenza di politica legislativa, la diffusione del rito camerale¹ nell'ordinamento vigente e, preso atto della normale incidenza su diritti soggettivi e *status* dei procedimenti in questione, ha trasferito questi ultimi dal rito camerale - peraltro arricchito di volta in volta da regole speciali volte ad assicurare idonee garanzie di tutela - al rito sommario di cognizione, in considerazione della loro limitata complessità strutturale. Il vincolo² imposto al legislatore delegato del decreto 150 preconstituisce il carattere anche

¹ *"Restano in ogni caso ferme le disposizioni processuali in materia di procedure concorsuali, di famiglia e minori, nonché quelle contenute nel regio decreto 14 dicembre 1933, n. 1669, nel regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, nella legge 20 maggio 1970, n. 300, nel codice della proprietà industriale di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, e nel codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206"*: art. 59, c. 4, lett. d).

² Art. 54, c. 4, lett. b): *"i procedimenti civili di natura contenziosa autonomamente regolati dalla legislazione speciale sono ricondotti ad uno dei seguenti modelli processuali previsti dal codice di procedura civile: ... 2) i procedimenti, anche se in camera di consiglio, in cui sono prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa, sono ricondotti al procedimento sommario di cognizione ... "*

formalmente contenzioso dei singoli procedimenti già assoggettati al rito camerale e indicati nel capo 3 del predetto decreto (la maggior parte dei procedimenti previsti artt. da 14 a 30).

La *nuova* natura contenziosa dei procedimenti del 2° gruppo già appartenenti alla categoria ampia della volontaria giurisdizione (indicati ai nn. 1-6 e 8 dell'elenco di cui sopra) impone pertanto, in ordine alla individuazione del contributo unificato dovuto: **a)** di prescindere dall'applicazione specifica ed esclusiva della regola (che stabilisce l'importo di euro 85) dettata, sia per i *processi di volontaria giurisdizione* che per i procedimenti disciplinati dagli artt. 737-742 c.p.c. (capo VI, titolo II del libro IV: "*disposizioni comuni ai procedimenti in camera di consiglio*"), dal 1° comma, lett. b) dell'art. 13 del T.U. 115; **b)** di applicare le regole dettate per i procedimenti civili contenziosi; **c)** di ritenere, infine, senz'altro applicabile, divenendo *finalmente* rilevante il *rito* (previsto per il giudizio sommario di cognizione), il comma 3 del medesimo articolo 13, anche ai sensi della circolare del Ministero della Giustizia del 4.8.2009, "*alla luce del testuale riferimento ivi contenuto ai processi speciali previsti nel libro quarto, titolo I, del codice di procedura civile*" (circolare citata), con riduzione alla metà degli importi dovuti, in via generale, in base al 1° comma del richiamato art. 13.

La regola individuata al punto c) è da applicarsi, naturalmente, a tutti i procedimenti del 2° gruppo (non soltanto a quelli, già ricondotti alla categoria ampia della volontaria giurisdizione, di cui ai nn. 1-6 e 8 dell'elenco che precede).

Per quanto riguarda gli altri procedimenti ricondotti al rito sommario di cognizione, brevemente ricordiamo quanto segue: a) - l'art. 18 concerne le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del decreto di espulsione di cittadini di Stati che non sono membri dell'Unione europea, pronunciato ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (già rito camerale); competente è il giudice di pace; b) - l'art. 19 riguarda le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale (già rito camerale); è competente il tribunale, in composizione monocratica, del capoluogo del distretto di corte di appello; c) - l'art. 22 riguarda le azioni popolari e le controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali (già rito camerale); la competenza è del tribunale, da individuarsi, territorialmente, in relazione al tipo di elezione di cui trattasi; d) - l'art. 23 disciplina le azioni in materia di eleggibilità e incompatibilità nelle elezioni per il Parlamento europeo (già rito camerale); è competente la corte di appello nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio elettorale che ha proclamato l'elezione o la surrogazione; e) - l'art. 24 riguarda l'impugnazione delle decisioni della Commissione elettorale circondariale in tema di elettorato attivo (già rito camerale); competente è la corte di appello; f) - l'art. 26 riguarda l'impugnazione dei provvedimenti disciplinari a carico dei notai (già rito camerale); competente è la corte di appello; g) - l'art. 27 concerne l'impugnazione delle deliberazioni del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti (già rito camerale); competente è il tribunale in composizione collegiale del capoluogo del distretto; h) - l'art. 29 disciplina le controversie in materia di opposizione alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità (in precedenza, tali controversie erano soggette al rito ordinario di cognizione); è competente la corte di appello, che giudica in unico grado nel merito; i) - l'art. 30 riguarda le controversie in materia di attuazione di sentenze e provvedimenti stranieri di

giurisdizione volontaria e contestazione del riconoscimento (in precedenza, tali controversie erano soggette, in base all'art. 67 l. 218/1995, al rito ordinario di cognizione); in merito, è competente la corte di appello.

Per tutti i predetti procedimenti, va naturalmente ripetuto quanto sopra osservato in ordine al contributo unificato e, nelle ipotesi in cui la previgente disciplina prevedeva il rito camerale, quanto osservato in merito alla natura, ormai contenziosa a tutti gli effetti, dei procedimenti stessi.

Nessun problema sorge, infine, per i procedimenti del 3° gruppo, ricondotti dal d.lgs. 150 al **procedimento ordinario di cognizione**. Infatti, dei tre procedimenti in questione, il terzo (art. 33, *"delle controversie in materia di liquidazione degli usi civici"*) riguarda soltanto, quali uffici competenti, le corti di appello di Roma e di Palermo. Per quanto attiene agli altri due, il procedimento disciplinato dall'art. 31 (*"delle controversie in materia di rettificazione di attribuzione di sesso"*) *"risultava già in base alla legislazione previgente assoggettato al rito ordinario di cognizione"* (così la relazione governativa al decreto in esame). Ed anche quello cui fa riferimento l'art. 32 (*"dell'opposizione a procedura esecutiva coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato ... "*) introduceva, già prima del decreto 150, secondo l'insegnamento della giurisprudenza (Cass. Civ., sez. III, 29.10.1965, n. 2295), un ordinario processo di cognizione. Come precisa la relazione governativa, *"l'articolo 3 del testo unico (il R.D. n. 639/1919, che disciplina la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), infatti, prevede che avverso il provvedimento contenente l'ingiunzione di pagamento il debitore può proporre opposizione regolata «a norma del codice di procedura civile»"*. I suddetti procedimenti restano pertanto assoggettati al contributo unificato dovuto per i giudizi contenziosi.

2) La questione del termine per l'opposizione al decreto di liquidazione di spese di giustizia dopo il d.lgs. 150/2011.

2.a – la questione del termine per l'opposizione al decreto di liquidazione ex art. 170/T.U.115/2001 dopo il d.lgs. 150/2011 e le possibili soluzioni.

Come è ben noto, l'art. 34, c. 17 del d.lgs. 150/2011 ha riscritto il primo comma dell'art. 170 del T.U. 115/2002 in materia di spese di giustizia ed ha abrogato i commi 2 e 3 del medesimo articolo. L'art. 15 dello stesso d.lgs. 150 ha, inoltre, ricondotto al rito sommario di cognizione, disciplinato dagli artt. 702 *bis*, *ter* e *quater* c.p.c., il procedimento di *opposizione a decreto di pagamento di spese di giustizia* (*"dell'opposizione a decreto ... "* è la rubrica dell'art. 15 citato), prevedendo, al comma 4 che *"l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5"*.

La riformulazione del 1° comma dell'art. 170 T.U.115/2002 non contempla la previsione di alcun termine per la proposizione dell'*opposizione*, a differenza del vecchio testo, in base al quale

*“avverso il decreto di pagamento ... il beneficiario e le altre parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono proporre opposizione entro venti giorni dall’avvenuta comunicazione ...”*³.

In base ad una prima ricostruzione, potrebbe ritenersi che non sussista più alcun termine per la proposizione dell’opposizione e che il giudizio che ci occupa, originariamente di natura impugnatoria, sia stato trasformato in un giudizio di accertamento sull’esistenza o sull’entità del diritto al pagamento del compenso: pur in assenza di esplicita dichiarazione di (immediata) esecutività del decreto di pagamento, quell’immediata esecutività (non *provvisoria* esecutività), oltre che discendere dalla mancata riproposizione, nel testo del nuovo art. 170 del citato T.U., della previsione del termine di venti giorni, si indurrebbe dalla previsione, in via generale, della possibilità della sospensione dell’efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, secondo quanto sancito dal richiamato 4° comma dell’art. 15 d.lgs. 150. A tale tesi possono però opporsi i seguenti argomenti: 1) la ipotizzata nuova configurazione di un giudizio a cognizione piena, anche se semplificata, concernente l’accertamento sul diritto soggettivo al pagamento del compenso, apparirebbe scarsamente coordinabile, non solo con il tuttora vigente 3° comma dell’art. 168 T.U. 115/2002, in virtù del quale *“nel processo penale il decreto è provvisoriamente (non “immediatamente”) esecutivo solo se sussiste il segreto sugli atti di indagine o sulla iscrizione della notizia di reato ...”*, ma anche con il 2° comma dello stesso articolo, il quale, nel disporre che *“il decreto è comunicato ... ed è titolo provvisoriamente esecutivo”* evoca inevitabilmente la *provvisorietà* degli effetti del decreto in discorso e quindi la necessità di un termine destinato a produrre, solo con la sua consumazione o con l’esaurimento del giudizio avviato entro quello stesso termine, l’efficacia definitiva della determinazione sull’esistenza e l’entità del diritto al pagamento; 2) la trasformazione del giudizio di opposizione al decreto apparirebbe in contrasto (*eccedente* rispetto a) con la delega di cui all’art. 54 della legge n. 69/2009, che prevede la riconduzione di procedimenti disciplinati dalla legislazione speciale ad uno dei tre riti indicati nel decreto 150 (lavoro, cognizione ordinaria, cognizione sommaria; art. 54, c. 4, lett. b) e non dovrebbe, quindi, consentire la trasformazione di un giudizio di opposizione, da esperire entro un determinato termine e preordinato ad evitare la definitiva stabilizzazione degli effetti del decreto di pagamento, in un giudizio di accertamento sull’esistenza o sull’entità del diritto al pagamento del compenso.

Una interpretazione tesa dunque a valorizzare la probabile incostituzionalità del testo letterale dell’art. 34, comma 17 del d.lgs. 150/2002 dovrebbe condurre a ritenere che il giudizio che ci occupa resti a tutti gli effetti un giudizio di *opposizione*, da esperire entro un certo termine, il quale, in sintonia con la relazione governativa - che parla di riforma che ha condotto all’*“omologazione la più ampia possibile dei termini processuali (con specifico riferimento ai termini di decadenza della introduzione delle azioni di carattere oppositivo) ...”* - potrebbe individuarsi nei trenta giorni cui sono sottoposte le opposizioni regolamentate ex novo dal d.lgs. 150/2011. Ma, a fronte di un’interpretazione costituzionalmente orientata, restano pur sempre il dato letterale esclusivo del nuovo art. 170 T.U. 115/2002 – che, come si è detto, non contempla alcun termine

³ Gli argomenti esposti nel testo sono ampiamente sviluppati da B. Bassani – R. Tiscini, op. cit., pagg. 142-145. Gli autori concludono l’analisi della questione dichiarando che *“sarebbe auspicabile un immediato intervento correttivo espresso del legislatore delegato”*.

per l'opposizione - e l'incerta correttezza di un'operazione interpretativa che implica l'applicazione analogica, al rimedio giudiziale in tema di liquidazione delle spese di giustizia, di *"norme che disciplinano procedimenti speciali anch'essi con struttura e funzione impugnatoria ma, tutto sommato, relativi a materie e casi affatto analoghi o simili a quello preso in considerazione ..."*⁴.

2.b – la soluzione proposta.

Tra le due opzioni riportate sopra, appare senz'altro preferibile l'interpretazione, costituzionalmente orientata, in base alla quale il giudizio di cui all'art. 15 del d.lgs. 150/2011 e al modificato art. 170 del t.u. 115/2002 resti ad ogni effetto un giudizio *di opposizione*, da esperire quindi entro un certo termine, e non sia stato, invece, trasformato in un giudizio di accertamento sull'esistenza o sull'entità del diritto al pagamento del compenso.

Ritengo pertanto che la questione della individuazione del termine entro il quale deve essere presentato il ricorso debba essere risolta, in via analogica, alla luce della riferita precisazione contenuta nella relazione governativa. La norma specifica cui fare espresso riferimento analogico è l'art. 17, c. 3 del d.lgs. 150/2011, il quale, disciplinando l'impugnazione avverso il provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati dell'E.U. e innovando rispetto all'art. 22, c. 2 del d.lgs. 30/2007 (che prevedeva il termine di 20 giorni, identico, tra l'altro, al termine già previsto dall'art. 170 in esame prima dell'intervento modificativo ad opera del d.lgs. 150), prevede ora il termine di 30 giorni per la presentazione del ricorso avverso detto provvedimento di allontanamento, peraltro provvisoriamente esecutivo come il decreto di liquidazione di cui ci occupiamo. E la relazione governativa al d.lgs 150 precisa, con riguardo all'art. 17, che *"nel rispetto dell'ulteriore principio di delega (art. 54, cit., lettera c) ultimo periodo) che prevede il mantenimento delle disposizioni «finalizzate a produrre effetti che non possono conseguirsi con le norme contenute nel codice di procedura civile», sono state mantenute le seguenti previsioni: a) il termine per la proposizione del ricorso, decorrente dalla notifica del provvedimento impugnato, a pena di inammissibilità, che è stato, però, uniformato ai termini di impugnativa previsti dal presente decreto, per ragioni di coordinamento normativo; ..."*.

Sulla base di tali considerazioni - ipotizzando ragionevolmente che, se il legislatore delegato avesse preso consapevolmente atto della necessità della fissazione di un termine per la proposizione del ricorso ex art. 170 T.U. 115/2002, avrebbe sviluppato lo stesso ragionamento e avrebbe adottato la stessa soluzione prescelta per il ricorso avverso il provvedimento di allontanamento citato - può ritenersi che il termine entro cui il soggetto, il quale ha ricevuto comunicazione del decreto di pagamento di spese di giustizia, può presentare ricorso - e spirato il quale termine si produce la consolidazione degli effetti del decreto stesso - sia individuabile in 30 giorni dalla avvenuta comunicazione. Ritengo, invece, che non costituisca *somiglianza rilevante* la previsione di un termine di venti giorni per la proposizione del ricorso, ai sensi dell'art. 42, c. 7 d.lgs. n. 159/2011, avverso il provvedimento che ha disposto la liquidazione del compenso dell'amministratore dei beni nelle procedure per l'applicazione di misure di prevenzione. Infatti, da un canto, si tratta di una disciplina di carattere speciale rispetto alle previsioni generali di cui al

⁴ Così B. Sassani-R. Tiscini, op. cit., pag. 143.

T.U. 115/2002⁵. E, d'altro canto, appare una *somiglianza irrilevante* la previsione di un termine – di venti giorni - identico a quello precedentemente previsto dall'art. 170 T.U.115/2002 e, peraltro, certo meno garantista di quello di trenta giorni. Gli argomenti portati a sostegno della applicazione analogica del termine di trenta giorni delineano, invece una *somiglianza rilevante* tra la fattispecie non espressamente disciplinata e quella di cui all'art. 17 d.lgs. 150/2011. Somiglianza che, decisamente accreditata dalla riferita omogeneizzazione dei termini, costituisce *ragion sufficiente* per l'estensione alle opposizioni ex art. 170 T.U.115 del termine di trenta giorni previsto dall'art. 17 d.lgs. 150/2011 e, in generale, in relazione alle azioni di carattere oppositivo disciplinate dal decreto stesso.

Detta regola, così individuata in via analogica, va naturalmente applicata ai decreti di pagamento emanati a partire dal 6.10.2011, data di entrata in vigore del d.lgs. 150/2002.

3) L'art. 28 della l. 183/2011: il comma 1 bis aggiunto all'art. 13 del T.U. 115/2002 e la disciplina transitoria.

3.a) – Il comma 1 bis dell'art. 13 del T.U. 115/2002.

Come è noto, per effetto dell'art. 28, c. 1, lett. a) della legge n. 183 del 12.11.2011, che ha introdotto il comma 1 bis dell'art. 13 del T.U. 115/2002, *“Il contributo è aumentato della metà per i giudizi di impugnazione ed è raddoppiato per i processi dinanzi alla Corte di Cassazione”*. La norma è vincolante a partire dal 1° gennaio 2012, data di entrata in vigore della legge 183.

Il riferimento ai *giudizi di impugnazione* (e ai *processi dinanzi alla Corte di Cassazione*) contenuto nel nuovo comma 1 bis dell'art. 13 del T.U. n. 115/2002, deve essere ricordato con la previsione dell'art. 9 dello stesso T.U., in base alla quale il contributo unificato è dovuto per *“ciascun grado di giudizio, nel processo civile, compresa la procedura concorsuale e di volontaria giurisdizione ...”*.

La contiguità semantica dei concetti di *impugnazione* e di *ulteriore grado di giudizio* spiegano perché i primi annunci della nuova disciplina del contributo unificato, nonché alcuni sommari commenti, nell'individuare le fattispecie interessate dall'aumento del 50% del contributo unificato, abbiano fatto riferimento, talvolta in via esclusiva, all'**appello**, *“il primo e più ampio mezzo appartenente alla categoria delle impugnazioni ordinarie”* (così la relazione 18.9.2006 dell'ufficio del massimario e del ruolo della Corte di Cassazione, in www.cortedicassazione.it).

Sempre secondo la appena citata relazione, l'appello è *“inquadrate dall'ordinamento come il mezzo ordinario di impugnazione avverso la sentenza di primo grado, diretto, nella sua funzione essenziale, a provocare un riesame della causa nel merito. (...) La sua principale caratteristica è costituita dal c.d. “effetto devolutivo” (secondo il noto principio del tantum devolutum quantum appellatum) che si realizza nel passaggio della cognizione della causa dal giudice di primo grado al giudice superiore (...). In quest'ottica si afferma che l'espressione “grado” implica la configurazione di un'ulteriore cognizione della controversia destinata a sfociare in una pronuncia*

⁵ A differenza delle fattispecie ordinarie di cui al T.U. 115/2002, per le quali si procede a recupero delle spese ove vi sia condanna alle spese stesse, nell'ipotesi disciplinata dal d.lgs. 159/2011 il recupero ha luogo solo in caso di revoca del sequestro o della confisca.

sostitutiva di quella adottata in prima istanza, nel mentre l'espletamento di un diverso mezzo di impugnazione ordinario (come, ad es., il regolamento di competenza) determina l'apertura di una "fase" ulteriore del processo. Diversamente, ancora, le impugnazioni straordinarie danno vita addirittura ad un nuovo e diverso procedimento che viene ad instaurarsi in seguito al passaggio in giudicato della sentenza gravata."

Dal suo canto, l'**impugnazione**, in senso lato, è un rimedio contro gli atti giuridici in generale. Tra questi ultimi, è il provvedimento del giudice, in particolare, a poter costituire oggetto di impugnazione. In questo caso, l'impugnazione può essere rivolta o alla eliminazione del provvedimento medesimo o alla sua sostituzione. Il codice di procedura civile contiene una norma – l'art. 323 – che individua i mezzi classici di impugnazione delle sentenze. Ma, al di fuori di tale articolo, e al di fuori dello stesso codice, esistono numerose disposizioni che prevedono la possibilità di "attaccare" un provvedimento del giudice, attraverso atti che ricevono denominazioni ulteriori, rispetto a quelle di cui al citato art. 323, dal sistema normativo. Resta, dunque, l'*impugnazione*, un termine dal significato non ben decifrabile.

L'appello non esaurisce certo il novero dei giudizi di impugnazione assoggettati ora all'aumento della metà del contributo unificato. Tuttavia, costituisce la chiave di lettura della norma in esame, in quanto esprime il nucleo essenziale, pur non esaustivo, del concetto di *giudizio di impugnazione* in senso tecnico, stretto: *il riesame della causa nel merito ad opera di un diverso giudice*. Costituiscono variabili di tale concetto essenziale: la qualificazione del provvedimento oggetto di impugnazione, che può essere una sentenza, un decreto o un'ordinanza; la qualificazione del rimedio operata dalla legge; il rapporto tra il giudizio di impugnazione e il processo, potendo il primo consistere in una fase o in un grado interni al processo, o in un nuovo processo distinto dal primo e successivo al giudicato; l'ampiezza del riesame operato dal giudice dell'impugnazione. L'interpretazione funzionale della normativa vigente in materia di contributo unificato porta, in definitiva, a ritenere che per *giudizi di impugnazione* debbano intendersi i giudizi consistenti in un riesame, ad opera di un diverso giudice, della causa decisa con provvedimento di un primo giudice (sentenza, decreto, ordinanza) conclusivo di un grado del processo (come avviene, in particolare, per l'appello), o di una fase del processo (come accade per il regolamento di competenza) o dell'intero processo (come per le c.d. impugnazioni straordinarie). Come regola generale, in assenza di un previo giudizio-procedimento di prima istanza avviato con l'iscrizione a ruolo proprio di *quella* causa, siamo fuori dell'*impugnazione* in senso tecnico e non può parlarsi, a mio avviso, di *giudizio di impugnazione* rilevante ai fini dell'aumento di cui discorriamo.

- Quindi, **sono assoggettati all'aumento del 50%** (elencazione non esaustiva):
 - a) i mezzi ordinari e straordinari di impugnazione della sentenza di cui all'art. 323 c.p.c. (articolo che peraltro annovera anche il ricorso per cassazione, assoggettato, sempre per effetto dell'art. 28 l. 183/2011, all'aumento del 100%), che costituiscono la categoria generale e per così dire tipica;
 - b) l'appello avverso l'ordinanza resa, ex art. 702 bis c.p.c., nel procedimento sommario di cognizione;
 - c) i reclami ex art. 708, c. 4 contro le ordinanze in materia di separazione personale dei coniugi;
 - d) i reclami ex art. 739 avverso i decreti pronunciati nei procedimenti in camera di consiglio;
 - e) i reclami avverso le ordinanze cautelari ex art. 669 *terdecies* c.p.c.;
 - f) i reclami previsti dal d.lgs. 212/2011 in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento: ex art. 5, c. 6 avverso il decreto che dispone in ordine alla proposta di accordo ("*Il reclamo si propone al tribunale e del collegio non può far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.*") ed ex art. 7, c. 2 avverso il decreto che dispone in ordine all'omologazione

dell'accordo (*"il reclamo, anche avverso il provvedimento di diniego, si propone al tribunale e del collegio non può far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento."*);

g) i reclami ex art. 26 l. fall. contro i decreti del giudice delegato e del tribunale, da proporre, rispettivamente, al tribunale e alla corte di appello, che provvedono in camera di consiglio.

- Non possono, invece, essere ritenuti *giudizi di impugnazione* agli effetti dell'art. 13, c. 1 bis in discorso e **non sono pertanto assoggettati all'aumento del 50%** del contributo unificato (elencazione ovviamente non tassativa):

a) i reclami che si sviluppano all'interno dello stesso grado di giudizio e che non implicano un nuovo esame di quella che risulta essere la causa (già) iscritta a ruolo, come i reclami al collegio ex art. 178 c.p.c.;

b) - le opposizioni in materia di spese di giustizia presentate ai sensi degli artt. 84, 99 e 170 T.U. 115/2002, che costituiscono impugnazioni solo in senso lato, in quanto non presuppongono un giudizio di primo grado sulla controversia e, infatti, hanno ad oggetto provvedimenti sostanzialmente amministrativi e solo formalmente giurisdizionali;

c) - le opposizioni a decreto ingiuntivo, che, per quanto siano introdotte con un meccanismo identico a quello di un'impugnazione⁶, danno luogo *"soltanto ad una fase eventuale del giudizio di primo grado"* e *"conducono ad una sentenza assoggettata alle comuni impugnazioni previste per le sentenze, a cominciare dall'appello"*⁷ (dispone l'art. 645, c. 2 c.p.c. che *"in seguito all'opposizione il giudizio si svolge secondo le norme del procedimento ordinario davanti al giudice adito"*): alle predette opposizioni si applica pertanto esclusivamente la disposizione speciale di cui al 3° comma dell'art. 13 T.U. 115, che prevede la riduzione a metà del contributo determinato secondo il valore della causa (l'opposizione a decreto ingiuntivo riceve un duplice espresso richiamo nel 3° comma dell'art. 13: *"giudizi speciali previsti dal libro ... , compreso il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo"*);

d) - i ricorsi previsti dall'articolo 42, c. 7 d.lgs. 159/2011 (che ha sostituito l'art. 2-octies, settimo comma, l. n. 575/1965, in materia di applicazione di misure di prevenzione) avverso i provvedimenti di liquidazione del compenso a favore dell'amministratore dei beni sequestrati (siamo nel settore delle misure di prevenzione): pur essendo la controversia devoluta ad organo - la Corte di Appello - di grado superiore rispetto al giudice - il tribunale - che dispone la liquidazione, risulta inesistente un giudizio-procedimento di primo grado sulla questione controversa;

e) - Il ricorso per la risoluzione del contratto ex art. 9, commi 2 e 3 d.lgs. 212/2011, proponibile, *"a pena di decadenza rilevabile d'ufficio, entro un anno dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto dall'accordo"*, con il quale ricorso si esperisce, appunto, un'azione di risoluzione del contratto, non un'impugnazione in senso tecnico (sul ricorso per risoluzione, come sul ricorso per l'annullamento del contratto ex comma 1 dello stesso articolo, *"il tribunale provvede in composizione monocratica"* - comma 5).

- Un discorso più approfondito ritengo debba farsi per le **opposizioni allo stato passivo** e, più in generale, per le impugnazioni previste dall'art. 99 della legge fallimentare. La riforma della legge fallimentare ha unificato in unico modello procedimentale impugnatorio, delineato dall'art.

⁶ Valorizza la natura *anche* di giudizio di impugnazione in senso tecnico del decreto: A. Proto Pisani, *"Lezioni di diritto processuale civile"*, 2006, pag. 558: *"La difficoltà del giudizio di opposizione consiste nel fatto che esso ha una doppia funzione: è un giudizio che ha ad oggetto l'accertamento sulla esistenza o meno del credito fatto valere in giudizio ex art. 638 c.p.c., ma è anche un giudizio d'impugnazione in senso tecnico del decreto, è una impugnazione sostitutiva come tradizionalmente è ritenuto l'appello"*. L'autore definisce le opposizioni in discorso *"giudizi aventi ad oggetto l'accertamento sulla esistenza o meno del credito fatto valere in giudizio ex art. 638 c.p.c."*.

⁷ C. Mandrioli, *"Corso di diritto processuale civile"*, vol. III, 1993, pag.186-187.

99, l'opposizione allo stato passivo del creditore totalmente o parzialmente escluso, l'impugnazione per l'esclusione di altro credito, la revocazione del provvedimento di ammissione. Ammessa prevalentemente (peraltro, con il contrario avviso della Consulta) già sotto la vigenza della legge originaria del 1942 la natura impugnatoria dei tre rimedi – soprattutto in via di logica derivazione dal riconoscimento della piena valenza giurisdizionale della fase di verifica dei crediti – oggi l'intitolazione dell'art. 98 (“*impugnazioni*”); la soppressione della previsione relativa alla appellabilità della decisione finale (che è soltanto ricorribile per cassazione, ai sensi dell'art. 99, ult. c. . - e che quindi subisce il diverso e più pesante aumento del 100 % del contributo unificato) e l'accentuazione della terzietà del giudice e, al tempo stesso, del contraddittorio tra le parti nella nuova disciplina del procedimento di verifica dei crediti di cui agli artt. 92 e segg., favoriscono il superamento di alcuni profili del dibattito dottrinale e il consolidamento definitivo della tesi della natura impugnatoria. Per la rilevanza che assume in generale in tema di giudizi di impugnazione, oltre che con riguardo alla natura del procedimento in esame, riporto qui di seguito uno stralcio della sentenza Cass. Sez. I Civile, 22 marzo 2010, n. 6900.

“” Occorre però aggiungere che la questione deve oggi essere esaminata sotto la diversa prospettiva imposta dalla riforma del procedimento di accertamento del passivo nel fallimento, nella fase necessaria che precede l'eventuale opposizione, e nel successivo ed eventuale giudizio di opposizione. Prima di tale riforma, infatti, il procedimento in questione era regolato bensì come procedimento giurisdizionale, ma senza contraddittorio, essendo il contraddittorio posticipato alla fase successiva ed eventuale dell'opposizione. Sulla domanda di ammissione al passivo, pertanto, il giudice si pronunciava direttamente, ancorché con l'assistenza del curatore, ammettendo in tutto o in parte i crediti (...). La posizione delle parti, nel successivo giudizio di opposizione, era pertanto genericamente paragonabile a quello che esse assumono nell'opposizione ad un provvedimento assunto inaudita altera parte, in cui deve assicurarsi - per la prima volta - la pienezza del contraddittorio e del diritto di difesa. In tale quadro, anche l'ammissibilità della domanda riconvenzionale della curatela doveva tener conto del fatto che l'opposizione introduceva un giudizio a tutti gli effetti di primo grado; e i rimedi impugnatori previsti contro il provvedimento conclusivo del giudizio di opposizione erano quelli tipici della sentenza di primo grado, comprendendo in particolare l'appello, ed escludendo quindi di regola il ricorso diretto per Cassazione. Il quadro appena descritto è stato radicalmente modificato con la novella n. 5 del 2006. In essa, l'opposizione del creditore o del titolare di beni mobili o immobili per le domande respinte, strutturata come le altre impugnazioni dello stesso decreto - quella del curatore, del creditore concorrente e del titolare di diritti su beni mobili o immobili per domande accolte, e quella di revocazione del provvedimento determinato da falsità, dolo, errore essenziale di fatto o mancata conoscenza di documenti non prodotti per causa non imputabile - è regolata in modo dettagliato con una disciplina autonoma, e non potrebbe essere assimilata ad altri giudizi di opposizione che si propongono davanti allo stesso giudice (significativo, in questo senso, è l'espresso divieto di partecipazione al collegio da parte del giudice delegato al fallimento). La configurazione di tali giudizi in senso inequivocabilmente impugnatorio appare incompatibile con l'ammissibilità di domande nuove, non proposte nel grado precedente, quali le domande riconvenzionali. ””

Alla luce di quanto sopra esposto, appare chiaro che l'opposizione allo stato passivo e i due altri rimedi previsti dagli artt. 98 e segg. l. fall. si configurano come giudizi di secondo grado e che, quindi, in quanto tali, sono assoggettati all'aumento del 50% del contributo unificato.

Questa conclusione resta valida anche alla luce della possibile obiezione consistente nel fatto che *la fase necessaria che precede l'opposizione* (per citare l'espressione usata dalla sentenza della Suprema Corte) non sconta il pagamento di alcun contributo unificato. A tale determinazione conducono, a mio avviso: a) la lettera della legge, sia in riferimento all'art. 9 (*ciascun grado di giudizio, nel processo civile ...*), sia in riferimento all'art. 13, c. 1 bis T.U. 115/2002 (*giudizi di impugnazione*); b) l'interpretazione funzionale, che attesta la decisività del susseguirsi di due fasi

distinte e compiute della procedura volta a definire l'ammontare del passivo; c) la complessità strutturale della procedura fallimentare, nella quale si inserisce la fase-procedimento volta ad accertare il passivo e la quale sconta (art. 13, c. 5) un "suo" complessivo contributo unificato, che ha riguardo alla procedura che parte dalla sentenza dichiarativa di fallimento e giunge alla chiusura del fallimento stesso (secondo quanto riferisce testualmente il comma 5 citato); d) la circostanza che la previsione della ricorribilità in cassazione della decisione sulla opposizione, con il conseguente radicarsi del presupposto per l'imposizione fiscale consistente nell'aumento del 100% del contributo ordinariamente previsto, creerebbe uno iato nell'ordine logico e cronologico degli effetti della imposizione tributaria prevista dall'art. 13 citato per i gradi primo e secondo – che verrebbe a mancare, in ipotesi - e per l'ulteriore grado in cassazione.

3.b) La disposizione transitoria di cui al comma 3 dell'art. 28 l. 183/2011.

L'art. 28 della l. 1/20122, al comma 3, ha stabilito, con norma di carattere transitorio, che *"la disposizione di cui al comma 1, lettera a), si applica anche alle controversie pendenti nelle quali il provvedimento impugnato e' stato pubblicato ovvero, nei casi in cui non sia prevista la pubblicazione, depositato successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge"*.

Per effetto di tale disposizione, l'aumento del 50% si applica – **oltre che**, naturalmente, alle **controversie nuove, insorte a partire dal 1°.1.2012** – alle **controversie pendenti, cioè insorte prima dell'entrata in vigore della legge**, nelle sole ipotesi in cui il provvedimento che è fatto oggetto di impugnazione è stato pubblicato o, nel caso in cui non sia prevista la pubblicazione, depositato successivamente alla data di entrata in vigore della legge. Con riguardo alle controversie pendenti, il legislatore ha inteso evidentemente gravare il contribuente-soggetto interessato alla impugnazione (normalmente, parte processuale) dell'ulteriore somma pari al 50% dell'importo previsto solo in relazione a quei provvedimenti giudiziari che, essendo venuti giuridicamente in esistenza dopo l'entrata in vigore della legge n. 183, hanno determinato il sorgere della situazione di soccombenza, che costituisce presupposto per l'esercizio del potere di impugnazione, nella vigenza della nuova, più onerante, norma.

Il termine *anche* utilizzato dal 3° comma in commento (la disposizione ... si applica *anche* ...) ha generato alcune perplessità. In particolare, un diverso orientamento ritiene che la norma di cui al 3° comma sia da interpretare nel senso che:

1) l'aumento si applichi alle controversie pendenti nelle quali il provvedimento impugnato è stato, a seconda dei casi, depositato o pubblicato *prima* dell'entrata in vigore della legge 183 (quindi, sino al 31.12.2011) – quale ipotesi che il termine *anche* presupporrebbe come normale situazione-base di partenza, quale ambito di applicazione della norma implicitamente sancito dal comma 3 con il termine *anche*;

2) lo stesso aumento, da applicarsi in primo luogo alle ipotesi di cui al punto 1), si applichi *anche* alle controversie pendenti nelle quali il provvedimento impugnato è stato pubblicato o depositato *successivamente* alla data di entrata in vigore della legge.

L'esclusione delle ipotesi di cui al n. 1) dall'ambito di applicazione della norma in questione si spiega, invece, a mio avviso, per le considerazioni che seguono, che in parte costituiscono elaborazione ulteriore delle osservazioni già fatte:

1) ciò che la norma direbbe implicitamente, quale presupposto del termine *anche*, secondo la interpretazione qui non condivisa, la norma stessa avrebbe dovuto dire esplicitamente (la

norma si applica ... ai provvedimenti depositati o pubblicati *prima* dell'entrata in vigore della legge): una simile previsione avrebbe implicitamente e logicamente portato nell'ambito di applicazione della norma anche le situazioni (avvio di giudizio di impugnazione) relative ai provvedimenti impugnabili che nascono nel periodo di vigenza della legge (*successivamente* all'entrata in vigore);

2) la norma contenuta nel 3° comma in discussione è chiaramente, anche per la sua collocazione nel solo art. 28 l. 183, fuori del T.U. 115/2002 (cui appartiene – nuovo comma 1 bis – la norma a carattere permanente non transitorio che dispone l'aumento per i giudizi di impugnazione) una norma transitoria, la quale si occupa delle controversie pendenti e stabilisce pertanto i limiti entro i quali è applicabile a queste ultime controversie la norma nuova contenuta nel comma 1 bis dell'art. 13 T.U. 115/2002, la quale, invece, stabilendo per l'avvenire, prescinde dalle controversie pendenti e ha riguardo alle controversie nuove, cioè avviate in primo grado a partire dal 2012; la fissazione dei limiti di applicabilità è coesistente alla funzione garantista spesso rivestita dalle disposizioni transitorie e particolarmente valorizzata in materia tributaria;

3) una eventuale formulazione *in negativo* della norma transitoria (l'aumento *non si applica* alle controversie pendenti ... provvedimento impugnato *prima*) non sarebbe in linea con la usuale formulazione delle norme impositive, che determinano *in positivo* l'ambito di applicazione della norma tributaria (di ambito di afferenza della norma impositiva si occupano il nuovo comma 1 bis del TU. 115 e il comma 3 dell'art. 28 l. 183), riservando normalmente l'utilizzo della tecnica della individuazione *in negativo* (*non si applica a*) alle norme di *esenzione*, tipologia di norme che non ha cittadinanza nella disciplina in argomento, ove si tratta, più semplicemente, di stabilire l'ambito di afferenza della imposizione, cioè le fattispecie colpite dalla nuova imposizione;

4) la normale irretroattività delle norme giuridiche, a servizio-presidio della quale sono anche destinate le disposizioni transitorie, comporta che *la legge nuova non può essere applicata ... a rapporti giuridici sorti anteriormente ed ancora in vita, se in tal modo si disconoscano gli effetti già verificatisi del fatto passato, o si venga a togliere efficacia in tutto o in parte alle conseguenze attuali e future di esso* (Cass. civ., sez. lav., 3.3.1983, n. 2351, di cui si è riportata solo la massima); inoltre, giova sottolineare *“che il grado di giudizio si chiude con il deposito della sentenza”* e che, quindi, *“fra il deposito della sentenza e la proposizione della successiva confacente e ammissibile impugnazione (che apre il grado successivo) la pendenza della lite prosegue ad ogni effetto, sia pure in forma attenuata”*⁸: nella vicenda che ci occupa, i due rilievi appena citati si traducono nella circostanza che il deposito del provvedimento – conclusivo di una fase della controversia pendente ed equivalente al *rapporto giuridico sorto* di cui alla sentenza riferita - prima dell'entrata in vigore della nuova determina il sorgere della soccombenza quale presupposto dell'esercizio di potere di impugnativa all'impugnativa, che equivale agli *effetti già verificatisi* di cui alla sentenza citata, nella vigenza della disciplina antecedente (l'entrata in vigore de) la riforma portata dalla legge 183; il potere di impugnare è, coerentemente, reso esercitabile dalla nuova disciplina di legge secondo l'entità dell'onere tributario previsto dalla normativa in vigore nel momento in cui quel potere è sorto.

Bari-Trani, 2.2.2012

Giulio Bruno

⁸ C. Consolo, *“Le impugnazioni delle sentenze civili e dei lodi”*, 2006, pag. 28.