



CAMERA DEI DEPUTATI
V COMMISSIONE (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

*Esame del disegno di legge n. 2212 del 23 ottobre 2024 recante
“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2025
e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027”*

Audizione informale del 4 novembre 2024

MEMORIA DI OSSERVAZIONI DELLA
A.N.F. ASSOCIAZIONE NAZIONALE FORENSE

INTRODUZIONE

Ringraziamo il Presidente e la Commissione tutta per aver accolto la richiesta dell’**Associazione Nazionale Forense** ad essere audita sul DDL n. 2112 presentato dal Ministro dell’Economia e delle Finanze Giancarlo GIORGETTI, comunicato alla Presidenza il 20 maggio 2024 recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*”. In breve, sia consentito svolgere alcune osservazioni, seguite da proposte che auspichiamo vengano accolte o sulle quali si apra un confronto aperto.

Prima di analizzare il testo normativo, negli artt. 105 e 106, relativamente ai quali l’Associazione intende muovere osservazioni, riteniamo opportuno ripercorrere la natura di quanto nello stesso contenuto con riferimento, in particolare al contributo unificato.

Dall’esame di numerosi contributi sul tema, ricaviamo le seguenti indicazioni comuni: l’art. 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, come modificato dalle successive leggi e definitivamente dal D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (T.U. Spese di giustizia) ha introdotto il contributo unificato: ~~ovvero~~ un sistema di forfetizzazione in un unico importo di tutte le spese collegate ad una controversia con la quale si sono sostituite tutte le spese riguardanti l’imposta di bollo, la tassa d’iscrizione a ruolo, i diritti di cancelleria, nei procedimenti civili, penali, amministrativi, nei procedimenti in materia tavolare, nelle procedure concorsuali e in quelli di volontaria giurisdizione. Con l’intervento appena richiamato inoltre, si sono esentati da spese tutti gli atti e provvedimenti antecedenti, necessari o funzionali al procedimento soggetto al contributo. Sono rimasti in vigore i diritti per il rilascio di copie autentiche degli atti e dei provvedimenti ed il diritto forfetizzato di notifica.

Giova ricordare che sono obbligati al versamento del contributo:

- 1) il soggetto che promuove il procedimento.

Tale è la parte che per prima si costituisce, oppure che deposita il ricorso introduttivo o, nel procedimento esecutivo, che fa istanza per l'assegnazione o la vendita dei beni pignorati;

- 2) il soggetto che, costituendosi o intervenendo in un giudizio già radicato, aumenta, con la sua domanda, il valore del procedimento.

Tale può essere la parte che propone domanda riconvenzionale o, che formula la chiamata in causa di terzo o, che svolge l'intervento autonomo.

La determinazione dell'importo dovuto è collegata, come principio generale per le cause ordinarie, al valore del procedimento.

In alcuni procedimenti, si è prevista l'esenzione dal pagamento del contributo unificato, in altri casi degli importi fissi.

Il valore dei procedimenti, determinato ai sensi degli articoli 10 e seguenti del codice di procedura civile, deve risultare da apposita dichiarazione resa espressamente nelle conclusioni dell'atto introduttivo. Se questa dichiarazione manca, la causa si presume del valore di cui allo scaglione più alto previsto dalla legge.

Il contributo unificato ha natura di "entrata tributaria erariale" cosa che si ricada da differenti e numerosi elementi, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato dalla normativa che lo disciplina.

In particolare:

- a) dalla circostanza che esso è stato istituito in forza di legge a fini di semplificazione e in sostituzione di tributi erariali gravanti anch'essi su procedimenti giurisdizionali, (quali l'imposta di bollo e la tassa di iscrizione a ruolo, oltre che dei diritti di cancelleria e di chiamata in causa dell'ufficiale giudiziario (art. 9, commi 1 e 2, della legge n. 488 del 1999);
- b) dalla conseguente applicazione al contributo unificato delle stesse esenzioni previste dalla precedente legislazione per i tributi sostituiti e per l'imposta di registro sui medesimi procedimenti giurisdizionali (comma 8 dello stesso art. 9);
- c) dalla sua espressa configurazione quale prelievo coattivo volto al finanziamento delle "spese degli atti giudiziari" (rubrica del citato art. 9);
- d) dal fatto, infine, che esso, ancorché connesso alla fruizione del servizio giudiziario, è commisurato forfetariamente al valore dei processi (comma 2 dell'art. 9 e tabella 1 allegata alla legge) e non al costo del servizio reso od al valore della prestazione erogata.

Il contributo ha, pertanto, le caratteristiche essenziali del tributo e cioè la doverosità della prestazione e il collegamento di questa ad una pubblica spesa, quale è quella per il servizio giudiziario (analogamente si sono espresse, quanto alle caratteristiche dei tributi, le sentenze n. 26 del 1982, n. 63 del 1990, n. 2 del 1995, n. 11 del 1995 e n. 37 del 1997), con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante (Corte Cost. sentenza n. 73 del 2005).

L'onerosità del processo, tuttavia, è stata variamente e pervicacemente perseguita con numerosi provvedimenti ultimi anni che hanno riguardato: il contributo unificato; la condanna al pagamento del doppio del C.U. in caso di soccombenza (L. 228/2012); le svariate e successive modifiche all'art. 92 c.p.c., in tema di regolamento delle spese processuali; le riforme del processo esecutivo del 2014 e del 2021; il contributo unificato anche per procedure esecutive e concorsuali (Circ. Min. 9.1.2023) e molte altre recenti iniziative quali quelle del versamento del contributo unificato per le questioni inerenti l'art. 492 bis c.p.c.

Poiché viene corrisposto attraverso il meccanismo dell'anticipazione, esso prescinde dalla fondatezza o infondatezza della pretesa ed è l'esempio più diretto del superamento del principio di gratuità della. Prima ancora di ottenere il riconoscimento del proprio diritto, infatti, il ricorrente deve sostenere un costo.

Sempre in materia di contributo unificato occorre, poi, dare conto di una ulteriore distonia del sistema, scaturente da direttive ministeriali e relativa alle cause con pluralità di ricorrenti. Per tali ipotesi, infatti, con nota 27.3.2018, il Ministero della Giustizia ha ritenuto che *“l'ammontare del contributo unificato si determina sulla base della dichiarazione di valore effettuata dalla parte (in senso processuale) in conformità alle disposizioni del codice di rito e, dunque, sommando tra di loro il valore di tutte le domande proposte, indipendentemente dall'esistenza o meno, in capo ad alcuni, di motivi di esenzione”*. Ne consegue che l'unico co-ricorrente che vanti un credito (necessariamente) inferiore alla totalità della domanda, dovrà comunque versare un contributo unificato parametrato allo scaglione di riferimento dell'intero (nota Min. 27.3.2018, prot. DAG n. 243209 del 29.12.2017).

In ragioni di tali considerazioni appare necessario promuovere le seguenti osservazioni

Nella tabella che segue si sintetizzano le principali proposte di modifica.

<i>INDICE DELLA PROPOSTE DI INTEGRAZIONE E CORREZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 2112</i>	
Art. 105	<i>ABROGAZIONE</i>
Art. 106	<i>ABROGAZIONE</i>

. * .

**TITOLO XIV
DISPOSIZIONI FINANZIARIE DI REVISIONE DELLA SPESA
CAPO I
NORME DI REVISIONE DELLA SPESA IN MATERIA DI GIUSTIZIA**

<i>Proposta di modifica</i>	
<p style="text-align: center;">ART. 105. <i>(Modifiche al Codice di procedura civile)</i></p> <p>1. Dopo l'articolo 307 del Codice di procedura civile è inserito il seguente: «Art. 307-bis <i>(Estinzione del processo per omesso o parziale pagamento del contributo unificato)</i> Il processo si estingue per omesso o parziale pagamento del contributo unificato. Alla prima udienza il giudice, verificato l'omesso o il parziale pagamento, assegna alla parte interessata termine di trenta giorni per il</p>	<p style="text-align: center;">ART. 105. <i>(Modifiche al Codice di procedura civile)</i></p> <p><i>ABROGAZIONE</i></p>

<p>versamento o l'integrazione del contributo e rinvia l'udienza a data immediatamente successiva. A tale udienza il giudice, in caso di mancato pagamento nel termine assegnato, dichiara l'estinzione del giudizio.</p> <p>In caso di mancato o parziale pagamento, nel termine assegnato ai sensi del secondo comma, del contributo unificato dovuto per la proposizione della domanda riconvenzionale, per la chiamata in causa, per l'intervento volontario in confronto di tutte le parti o per la proposizione dell'impugnazione incidentale, il giudice dichiara l'improcedibilità della domanda cui si riferisce l'inadempimento.</p> <p>Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano ai procedimenti cautelari e possessori. Si applicano alle controversie disciplinate dal rito del lavoro e al processo esecutivo.».</p>	
---	--

L'art. 105 introduce nel Codice di Procedura Civile l'art. 307 *bis* prevedendo che il Giudice alla prima udienza, verifichi l'avvenuto pagamento del contributo unificato e, ove lo stesso non sia stato versato, assegni alla parte interessata un termine di 30 giorni per provvedere al versamento rinviando l'udienza. Ove entro l'udienza successiva il contributo unificato non sia stato pagato dovrebbe dichiarare l'estinzione del procedimento.

La proposta di **A.N.F.** è quella di abrogare l'art. 105, poiché la norma presenta rilevanti profili di incostituzionalità per contrarietà con l'art. 24 della Costituzione.

Sempre più spesso si verifica che i cittadini siano costretti ad iscrivere le cause "a debito", senza versamento del contributo unificato, perché costretti a tutelare le proprie ragioni in processi di rilevante valore economico che richiederebbero il pagamento di un contributo unificato di importo elevato (in primo grado il massimo è di € 1.686 ed in appello di € 2.529) senza averne la possibilità. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi di chi debba agire contro un istituto di credito per ottenere la restituzione di somme di denaro o del coerede che non sia in possesso di un patrimonio di rilevante valore: questi soggetti non possono accedere al Patrocinio a Spese dello Stato per carenza dei requisiti reddituali, pur non essendo, in ipotesi, in grado di corrispondere il contributo unificato.

Attualmente la causa viene iscritta a debito e la somma viene recuperata da Equitalia Giustizia con gli ordinari strumenti di riscossione coattiva.

Ove venisse introdotto l'art. 307 *bis* nel codice di procedura questi cittadini resterebbero privi della possibilità di "accesso al Giudice" tutelata dall'art. 24 della Costituzione.

Un tentativo simile era stato posto in essere con l'art. 192 della Finanziaria 2022 che imponeva al cancelliere di non accettare l'iscrizione a ruolo in assenza del pagamento del contributo unificato. La norma, contro la quale si era sollevata l'intera avvocatura, era stata cancellata con l'approvazione di un emendamento in Commissione Giustizia del Senato.

Già nel 2013, nella relazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario, l'Avv. Guido Alpa, allora presidente del CNF, contestava che *“Il sistema è diventato “iniquo”. Le cosiddette leggi di stabilità hanno incrementato i costi del contributo unificato, in qualche caso li hanno quadruplicati. “Gli aspetti pecuniari sono una novità del nostro sistema”*.

Ancor prima, la legge n. 739/1977 aveva abrogato l'art. 364 del codice di procedura civile, che prevedeva un deposito per il caso di soccombenza come condizione per poter proporre ricorso per Cassazione. Nella discussione avvenuta alla Camera il relatore della legge evidenziava come tale deposito non avesse funzione deterrente perché di importo modesto, ma che lo stesso non poteva essere accresciuto perché avrebbe *“creato un ostacolo per la possibilità di difesa dei non abbienti, ledendo i principi costituzionali che assicurano a tutti i cittadini parità di difesa”*, concludendo quindi per l'abrogazione della norma.

Neppure va trascurato che la Corte Costituzionale si è ripetutamente espressa contro la possibilità di condizionare l'esercizio dei diritti del cittadino al versamento di oneri fiscali per contrarietà con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Sin dal 1961, con la sentenza n. 21, ha affermato l'incostituzionalità del principio del *solve et repete* statuendo che *“La imposizione dell'onere del pagamento del tributo, regolato quale presupposto imprescindibile della esperibilità dell'azione giudiziaria diretta a ottenere la tutela del diritto del contribuente mediante l'accertamento giudiziale della illegittimità del tributo stesso, è in contrasto, ... con la norma contenuta nell'art. 3, perché è evidente la differenza di trattamento che ne consegue fra il contribuente, che sia in grado di pagare immediatamente l'intero tributo, ed il contribuente, che non abbia mezzi sufficienti per fare il pagamento, ...*

Le stesse considerazioni valgono a giustificare anche il richiamo alle norme contenute negli artt. 24, primo comma, e 113 della Costituzione, nei quali l'uso delle parole tutti e sempre ha chiaramente lo scopo di ribadire la uguaglianza di diritto e di fatto di tutti i cittadini per quanto concerne la possibilità di richiedere e di ottenere la tutela giurisdizionale, sia nei confronti di altri privati, sia in quelli dello Stato e di enti pubblici minori.”

In seguito, con la sentenza n. 80 del 1966 ha dichiarato costituzionalmente illegittima la norma che impediva al cancelliere il rilascio di copie o estratti di sentenze il cui deposito in giudizio fosse condizione essenziale per la procedibilità dell'impugnativa prima del pagamento della tassa di registrazione, così di fatto impedendo la proposizione dell'appello a chi non avesse registrato la sentenza da impugnare.

Nel 2002, con la sentenza n. 522, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che impediva il rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, che dovesse essere utilizzato per procedere all'esecuzione forzata, in assenza della previa registrazione. Ha stabilito la Consulta che *“nel bilanciamento tra l'interesse fiscale alla riscossione dell'imposta e quello all'attuazione della tutela giurisdizionale, il primo è ritenuto sufficientemente garantito dall'obbligo imposto al cancelliere di informare l'ufficio finanziario dell'esistenza dell'atto non registrato, ponendolo così in grado di procedere alla riscossione”* e che *“Considerando questo tipo di bilanciamento fra i due interessi alla luce del principio secondo cui la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'articolo 24, primo comma, della Costituzione comprende anche la fase dell'esecuzione forzata - «la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento*

giurisdizionale» (sentenza n. 321 del 1998) - appare evidente come la scelta compiuta dalla norma impugnata sia irragionevole e si risolva anche in lesione dell'articolo 24 della Costituzione.

Essa infatti comporta che la valutazione di bilanciamento fra l'interesse all'effettività della tutela giurisdizionale e quello alla riscossione dei tributi sia effettuata, per i due tipi di processo, in modo irragionevolmente diverso: l'inadempimento dell'obbligazione tributaria - che pure non ha precluso lo svolgimento del processo di cognizione fino all'emanazione della sentenza (o di altro provvedimento esecutivo) ed ha determinato solo la comunicazione da parte del cancelliere all'ufficio del registro degli atti non registrati - impedisce poi che alla sentenza (o al provvedimento esecutivo) sia data attuazione mediante l'esercizio della tutela giurisdizionale in via esecutiva”.

Per quanto sopra si ritiene che l'introduzione dell'art. 307 bis nel codice di rito rappresenterebbe una limitazione del diritto di difesa garantito a tutti i cittadini dall'art. 24 della Costituzione, e sarebbe ragionevolmente dichiarata incostituzionale in breve tempo.

Ciò in assenza di alcun vantaggio per le casse dello Stato, tanto che nella relazione di accompagnamento si deve riconoscere che *“La norma è suscettibile di generare un gettito in entrata per le casse erariali, che, in quanto di difficile quantificazione, tuttavia, non è stato prudenzialmente ascrivito sui saldi di finanza pubblica.”* In realtà, poiché – come detto – il contributo unificato non versato viene riscosso da Equitalia Giustizia, è ragionevole affermare che non verrebbe generato alcun gettito, anzi, probabilmente si avrebbe un minor gettito poiché i cittadini meno abbienti che, pur non avendo diritto al Patrocinio a Spese dello Stato, non fossero nelle condizioni di pagare il contributo unificato, rinunciarebbero a tutelare i propri diritti. In tal modo lo Stato perderebbe gli introiti di quei contributi unificati e quelli derivanti dalla registrazione dei provvedimenti conclusivi di tali processi.

. * .

Proposta di modifica	
<p>ART. 106. (Contributo unificato per le controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana)</p> <p>1. All'articolo 13 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 2002, n. 115, dopo il comma 1-<i>quinquies</i>, è inserito il seguente: «1-<i>sexies</i>. Per le controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana il contributo dovuto è pari a 600 euro. Il contributo è dovuto per ciascuna parte ricorrente, anche se la domanda è proposta congiuntamente nel medesimo giudizio.».</p>	<p>ART. 106. (Contributo unificato per le controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana)</p> <p>ABROGAZIONE</p>

L'art. 106 introduce il comma 1 *sexies* all'art. 13 T.U. Spese di Giustizia prevedendo il pagamento del contributo unificato nella misura fissa di € 600 per ciascuna parte ricorrente per le controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana.

La proposta di **A.N.F.** è quella di abrogare l'art. 106 poiché attualmente il contributo unificato, trattandosi di cause di valore indeterminabile, è pari ad € 518 a prescindere dal numero dei ricorrenti. Con la modifica prevista il costo per i ricorrenti, in ipotesi di una pluralità di parti, aumenterebbe in misura rilevante, rendendo così difficoltoso l'accesso alla giustizia del privato.

Tale modifica pare in conflitto, oltre che con l'art. 24 Cost., anche con il principio di proporzionalità previsto dall'art. 53 della Costituzione.

Si tenga presente che la norma è insuscettibile di portare ad un significativo vantaggio per le casse dello Stato poiché la stragrande maggioranza di tali ricorsi vengono proposti da soggetti che si possono avvalere del Patrocinio a Spese dello Stato.

La previsione, quindi, colpirebbe in maniera rilevante una modesta quantità di ricorrenti con effetti, però, fortemente penalizzanti per i medesimi.

. * .

Si osserva infine che nel progetto di legge non è prevista alcuna norma a sostegno delle professioni intellettuali.

Su tali aspetti sia consentito rinviare anche all'audizione di Confprofessioni, che avverrà in seguito, alla quale l'Associazione aderisce da anni e con le quali ha condiviso le riflessioni sul tema dedicato all'assenza di interventi in materia di sostegno al lavoro autonomo in un delicato periodo di transizione e cambiamento nel modo di esercizio della professione, in particolare quella forense, nonché di forte crisi economica per le fasce più deboli dei professionisti.

Roma, 4 novembre 2024

ANF – Associazione Nazionale Forense