



Le misure della “legge di stabilità 2013” in materia di costi di giustizia: il definitivo naufragio del diritto alla tutela giurisdizionale

Roma, 12 dicembre 2012

*Scheda di analisi
a cura
dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense*

*Le schede di analisi dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense
n. 4/2012*

Le schede di analisi dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense sono strutturate in due livelli: un primo, sintetico e di pronta consultazione; un secondo costituito da un'analisi più dettagliata al quale è dedicato un maggior approfondimento.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio studi

***Le misure della “legge di stabilità 2013” in materia di costi di giustizia:
il definitivo naufragio del diritto alla tutela giurisdizionale ****

Roma, 12 dicembre 2012

Sommario: 1. L’art. 1, commi 14-23 del disegno di legge stabilità. – 2. Le disposizioni sanzionatorie relative ai giudizi di impugnazione. – 3. Ulteriori aumenti del contributo unificato. – 4. (Amare) Considerazioni conclusive. – Allegato: le norme rilevanti.

1. *L’art. 1, commi 14-23 del disegno di legge stabilità.*

La c.d. legge di stabilità per il 2013 (ddl AS 5334) attualmente in discussione in Commissione Bilancio al Senato e destinata alla trattazione in Aula a partire dal 17 dicembre reca ulteriori disposizioni volte a “far cassa” attorno alla giurisdizione.

L’art. 1, commi 14-23, intervenendo sul T.U. sulle spese di giustizia (d.p.r. n. 115/2002), con disposizioni applicabili ai ricorsi notificati dopo l’entrata in vigore del testo normativo:

1) condanna chi abbia proposto un’impugnazione dichiarata infondata, inammissibile o improcedibile, al pagamento di «un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione [...]» (comma 15). La disposizione si applica anche alle impugnazioni incidentali.

2) prevede un ulteriore aumento del contributo unificato per le controversie amministrative di cui al comma 6-*bis* del T.U. spese di giustizia, con riferimento:

a) ai riti abbreviati di cui al Titolo V, Libro IV del Codice del Processo amministrativo per i quali l’importo passa da 1500 a 1800 euro (comma 20, lett. *a*), n. 1)¹;

b) al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica; più in generale per tutti i casi non previsti da disposizioni specifiche, l’importo passa da 600 a 650 euro (comma 20, lett. *a*), n. 3);

c) ai giudizi di impugnazione, per cui si prevede che il contributo dovuto sia aumentato della metà (comma 21).

Il novero di norme appena analizzate continua a seguire, drammaticamente, la strada di appesantimento dei costi e di riduzione delle garanzie che sta interessando la giustizia civile e amministrativa a partire dal luglio scorso. L’impatto di ciascuna disposizione, difatti, è ancora più incisivo ove le si collochi nell’attuale contesto storico e normativo.

Nel medesimo atto normativo, invece, lo “Stato debitore” sottrae all’azione esecutiva dei propri creditori «i fondi destinati al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria o penitenziaria, nonché le aperture di credito a favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e

* La presente scheda è stata realizzata da Silvia Izzo, con la supervisione di Giuseppe Colavitti.

¹ Al contempo viene rivisto il c.u. relativo ai ricorsi di cui agli artt. 119 e 120 dello stesso Codice amministrativo (provvedimenti relativi ad appalti e lavori pubblici e provvedimenti delle Autorità indipendenti). Dalla somma fissa di €4.000, il comma 20, lett. *a*), n. 2, lo stabilisce in 2000 € per le cause fino a 200.000, in 4.000 per le cause tra 200.000 e 1.000.000, in 6.000 per le cause di valore superiore ad 1.000.000.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio studi

periferici del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e della Direzione nazionale antimafia e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, destinati al pagamento di somme liquidate a norma della legge 24 marzo 2001, n. 89 di emolumenti e pensioni a qualsiasi titolo dovuti al personale amministrato dal Ministero della giustizia e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri» (art. 1, comma 19).

La disposizione introduce un'irragionevole disparità di trattamento tra creditori in totale spregio del principio generale della parità tra gli stessi.

2. *Le disposizioni sanzionatorie relative ai giudizi di impugnazione.*

Si comincia con la previsione del comma 15 dell'art. 1, che, con la previsione della condanna della parte che abbia proposto un'impugnazione, principale o incidentale, integralmente rigettata ovvero dichiarata inammissibile o improcedibile, costituisce l'ultimo capitolo (per ora, è da temere) di una manovra di disincentivazione della proposizione delle impugnazioni che si è mossa su due fronti.

Per un verso si è avuto uno straordinario aumento dei costi di questi giudizi, per altro verso se ne è modificata la disciplina in maniera da limitarne la praticabilità ed ostacolarne l'utilizzo.

Con riferimento al primo profilo va ricordato che il contributo unificato in materia di impugnazioni ha subito un considerevole aumento con la legge di stabilità per il 2012 (l. 183/2011). In quella sede, difatti, con l'inserimento del comma 1-*bis* all'art. 13 del T.U. in materia di spese di giustizia, il contributo unificato è stato aumentato, a partire dal primo gennaio di quest'anno, «della metà per i giudizi di appello» e «raddoppiato dinanzi alla Corte di cassazione».

Si tenga presente, poi, che la condanna prevista dalla disposizione di nuovo conio è applicabile anche alle impugnazioni incidentali. E' appena il caso di ricordare che queste ultime seguono cronologicamente, e in alcuni casi logicamente, quella principale e, il più delle volte, ad essa semplicemente reagiscono. Si pensi alle impugnazioni incidentali tardive ovvero a quelle proposte su questioni pregiudiziali o preliminari dal convenuto vittorioso: in queste ipotesi la proposizione del rimedio impugnatorio costituisce una reazione all'impugnazione proposta dall'avversario. Nel caso di quelle tardive, oltretutto, la dichiarazione di inammissibilità (o di improcedibilità secondo il diritto pretorio) della principale contamina della stessa sorte quella incidentale. Ebbene, anche in tutte queste ipotesi la disposizione comporta l'applicazione della misura sanzionatoria in danno della malcapitata parte!

Con riferimento al secondo profilo evidenziato, ossia alle modifiche introdotte alla disciplina delle impugnazioni, va menzionato, tra tutti, il decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83 (recante "*Misure urgenti per la crescita del Paese*") convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012 n. 134, in vigore dallo scorso 12 agosto. Novellando il codice di procedura civile si è introdotto un "filtro" alla trattazione dell'appello. A norma dell'art. 348-*bis* c.p.c., perciò, l'impugnazione di merito – da corollario del diritto di azione costituzionalmente garantito – è divenuta una sorta di graziosa e, perché no, fantasiosa concessione del giudice adito che non la esaminerà se, a suo insindacabile avviso, la stessa «non ha una ragionevole probabilità di essere accolta».

E' elementare la constatazione secondo la quale le pronunce di inammissibilità dell'appello aumenteranno esponenzialmente rispetto al passato. Stessa presumibile sorte subiranno le pronunce di rigetto o di inammissibilità rese dalla Corte di cassazione, il carico della quale si arricchisce – in



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio studi

forza dell'art. 348-ter - dei ricorsi avverso le sentenze di primo grado il cui appello è stato dichiarato inammissibile (e, perché no, delle ordinanze di inammissibilità *ex art. 348-bis*). Difatti, oltre al filtro dell'art. 360-bis, il d.l. n. 83/2012 ha riscritto in maniera restrittiva il vizio di motivazione.

In questo contesto è agevole comprendere che l'impatto – economico e non solo – della disposizione del comma 15 è particolarmente consistente nonché del tutto inaccettabile.

3. *Ulteriori aumenti del contributo unificato.*

Come già rilevato la “legge di stabilità” incide nuovamente sulla misura del contributo unificato.

Dopo quelli disposti dalla c.d. “manovra di luglio» (d.l. n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011), si assiste ad un ulteriore aumento, da 1500 a 1800 euro, per le controversie assoggettate al rito abbreviato previsto dal Libro IV, Titolo V, del Codice del Processo amministrativo (comma 20, lett. a), n. 1), tra le quali sono comprese quelle concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture e l'impugnazione dei provvedimenti adottati dalle Autorità amministrative indipendenti.

Viene nuovamente aumentato, tra l'altro, anche il contributo dovuto per il ricorso straordinario al Capo dello Stato (da 600 a 650 euro, a tenore del comma 20, lett. a), n. 3). E' bene ricordare che quest'ultimo, rimedio amministrativo e non giurisdizionale, è stato per la prima volta inspiegabilmente assoggettato al c.u. dalla citata manovra economica di luglio.

Sulla linea della legge di stabilità dello scorso anno, peraltro, viene disposto un aumento del contributo tutt'altro che simbolico per i giudizi di impugnazione (art. 1, comma 21), pari alla metà del contributo dovuto in base all'art. 13, comma 6-bis T.U. spese di giustizia, mettendo sempre più a rischio l'effettività della garanzia costituzionale del diritto di azione.

4. *(Amare) Considerazioni conclusive.*

Il Consiglio nazionale forense denuncia ormai da tempo la gravissima pratica messa in atto al presunto scopo di rilanciare l'economia e la crescita del Paese, ovvero per dargli “stabilità”, in danno della giustizia. Il costante e ripetuto incremento dei costi per l'accesso alla giustizia indebolisce fortemente, se non addirittura vanifica, la garanzia del diritto di azione costituzionalmente tutelato. Quella giurisdizionale da funzione finisce così per divenire merce, bene costoso, articolo di lusso. L'incremento del costo della giustizia ha superato quello del tabacco: la tutela giurisdizionale è diventata più costosa e lucrativa del vizio per eccellenza.

Il *trend* sembra inarrestabile. La speranza – a dir vero flebile – è che il Senato intervenga sulle disposizioni in commento e le espunga dal testo.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio studi

ALLEGATO

DISEGNO DI LEGGE
presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze (GRILLI)

(V. Stampato Camera n. 5534)
approvato dalla Camera dei deputati il 22 novembre 2012
Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 26 novembre 2012

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato
(legge di stabilità 2013)

[...]

14. Concorrono al raggiungimento degli obiettivi di riduzione della spesa del Ministero della giustizia le disposizioni di cui ai commi da 15 a 23.

15. All'articolo 13 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n.115, dopo il comma 1-ter è inserito il seguente:

«1-quater. Quando l'impugnazione, anche incidentale, è respinta integralmente o è dichiarata inammissibile o improcedibile, la parte che l'ha proposta è tenuta a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, principale o incidentale, a norma del comma 1-bis. Il giudice dà atto nel provvedimento della sussistenza dei presupposti di cui al periodo precedente e l'obbligo di pagamento sorge al momento del deposito dello stesso».

16. Le disposizioni di cui al comma 15 si applicano ai procedimenti iniziati dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

17. All'articolo 96 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n.259, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Con decreto del Ministro della giustizia e del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati:

a) le prestazioni previste al comma 1, le modalità e i tempi di effettuazione delle stesse e gli obblighi specifici degli operatori;

b) il ristoro dei costi sostenuti e le modalità di pagamento in forma di canone annuo forfetario, determinato anche in considerazione del numero e della tipologia delle prestazioni complessivamente effettuate nell'anno precedente»;

b) il comma 4 è abrogato.

18. L'abrogazione del comma 4 dell'articolo 96 del codice di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n.259, ha effetto a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2 del medesimo articolo 96, come da ultimo sostituito dal comma 17, lettera a), del presente articolo.

Le schede di analisi dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense

n. 4/2012



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio studi

19. All'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n.266, e successive modificazioni, il comma 294-*bis* è sostituito dal seguente:

«294-bis. Non sono soggetti ad esecuzione forzata i fondi destinati al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria o penitenziaria, nonché le aperture di credito a favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e della Direzione nazionale antimafia e della Presidenza del Consiglio dei ministri, destinati al pagamento di somme liquidate a norma della legge 24 marzo 2001, n.89, ovvero di emolumenti e pensioni a qualsiasi titolo dovuti al personale amministrato dal Ministero della giustizia e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri».

20. All'articolo 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 6, lettera s):

1) al capoverso c), le parole: «euro 1.500» sono sostituite dalle seguenti: «euro 1.800»;

2) il capoverso d) è sostituito dal seguente:

«d) per i ricorsi di cui all'articolo 119, comma 1, lettere a) e b), del codice di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n.104, il contributo dovuto è di euro 2.000 quando il valore della controversia è pari o inferiore ad euro 200.000; per quelle di importo compreso tra 200.000 e 1.000.000 euro il contributo dovuto è di euro 4.000 mentre per quelle di valore superiore a 1.000.000 euro è pari ad euro 6.000;»;

3) al capoverso e), primo periodo, le parole: «euro 600» sono sostituite dalle seguenti: «euro 650»;

b) al comma 10:

1) dopo le parole: «commi 6,» sono inserite le seguenti: «lettere da b) a r),»;

2) le parole: «ad apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze» sono sostituite dalle seguenti: «al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia»;

3) le parole: «e amministrativa» sono soppresse;

4) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, lettera s), è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, alimentato con le modalità di cui al periodo precedente, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia amministrativa»;

c) il comma 11 è sostituito dal seguente:

«11. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, è stabilita la ripartizione in quote delle risorse confluite nel capitolo di cui al comma 10, primo periodo, per essere destinate, in via prioritaria, all'assunzione di personale di magistratura ordinaria, nonché all'incentivazione del personale amministrativo appartenente agli uffici giudiziari che abbiano raggiunto gli obiettivi di cui al comma 12, anche in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122, e alle spese di funzionamento degli uffici giudiziari. La riassegnazione prevista dal comma 10, primo periodo, è effettuata al netto delle risorse utilizzate per le assunzioni del personale di magistratura ordinaria»;

d) dopo il comma 11 è inserito il seguente:



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio studi

«11-bis. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stabilita la ripartizione in quote delle risorse confluite nel capitolo di cui al comma 10, secondo periodo, per essere destinate, per un terzo, all'assunzione di personale di magistratura amministrativa e, per la restante quota, nella misura del 50 per cento all'incentivazione del personale amministrativo appartenente agli uffici giudiziari che abbiano raggiunto gli obiettivi di cui al comma 12, anche in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122, e nella misura del 50 per cento alle spese di funzionamento degli uffici giudiziari. La riassegnazione prevista dal comma 10, secondo periodo, è effettuata al netto delle risorse utilizzate per le assunzioni del personale di magistratura amministrativa»;

e) al comma 12, il primo e il secondo periodo sono sostituiti dai seguenti: «Ai fini dei commi 11 e 11-bis, il Ministero della giustizia e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa comunicano alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 30 aprile di ogni anno, l'elenco degli uffici giudiziari presso i quali, alla data del 31 dicembre, risultano pendenti procedimenti civili e amministrativi in numero ridotto di almeno il 10 per cento rispetto all'anno precedente. Relativamente ai giudici tributari, l'incremento della quota variabile del compenso di cui all'articolo 12, comma 3-ter, del decreto-legge 2 marzo 2012, n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n.44, è altresì subordinato, in caso di pronuncia su una istanza cautelare, al deposito della sentenza di merito che definisce il ricorso entro novanta giorni dalla data di tale pronuncia»;

f) al comma 14, primo periodo, le parole: «fondo di cui al comma 10» sono sostituite dalle seguenti: «capitolo di cui al comma 10, secondo periodo»;

g) al comma 15, le parole: «del decreto di cui al comma 11» sono sostituite dalle seguenti: «dell'emanazione dei decreti di cui ai commi 11 e 11-bis».

21. Il contributo di cui all'articolo 13, comma 6-bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n.115, come da ultimo modificato dal comma 20, lettera a), del presente articolo, è aumentato della metà per i giudizi di impugnazione.

22. Il maggior gettito derivante dall'applicazione dei commi 20, lettera a), e 21 è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al capitolo di cui all'articolo 37, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111, introdotto dal comma 20, lettera b), numero 4), del presente articolo.

23. Le disposizioni di cui ai commi 20, lettera a), e 21 si applicano ai ricorsi notificati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.

[...]