

## La natura del contributo unificato raddoppiato e il suo ambito d'applicazione

*Francesco Meloncelli\**

*SOMMARIO: 1. Gli istituti del contributo unificato e del suo raddoppio per il rigetto dell'impugnazione - 2. La natura giuridica del cosiddetto raddoppio del contributo unificato per il rigetto dell'impugnazione - 2.1. Rassegna della giurisprudenza di legittimità sul regime giuridico del raddoppio del contributo unificato - 2.1.1. La decorrenza della normazione sul raddoppio del contributo unificato - 2.1.2. Fatto rilevante per la decorrenza della normazione sul raddoppio del contributo unificato - 2.1.3. Il presupposto per l'applicazione del raddoppio del contributo unificato - 2.1.4. Il vincolo per il giudice dell'impugnazione - 2.1.5. Il soggetto passivo dell'obbligazione del raddoppio del contributo unificato - 2.1.6. La formula per l'applicazione del raddoppio del contributo unificato - 2.2. La tesi della natura principalmente tributaria e secondariamente sanzionatoria del cosiddetto raddoppio del contributo unificato per il rigetto dell'impugnazione - 2.3. La tesi della natura esclusivamente sanzionatoria del cosiddetto raddoppio del contributo unificato per il rigetto dell'impugnazione - 2.4. Critica alla tesi della natura sanzionatoria - 2.5 La tesi della natura esclusivamente tributaria del cosiddetto raddoppio del contributo unificato per il rigetto dell'impugnazione - 3. Il problema dell'individuazione delle giurisdizioni costituenti l'ambito di applicazione del raddoppio del contributo unificato - 4. Conclusioni.*

### *1. Gli istituti del contributo unificato e del suo raddoppio per il rigetto dell'impugnazione.*

Il contributo unificato e il suo raddoppio per il rigetto dell'impugnazione sono prestazioni patrimoniali imposte di recente conio: il primo è stato introdotto nel 2002 dal DPR 30 maggio 2002, n. 115, Testo unico delle spese di giustizia - d'ora in poi designato con l'acronimo TUSG -, il quale vi dedica numerosi articoli; il secondo ha fatto la sua comparsa nell'ordinamento giuridico italiano dieci anni dopo attraverso l'art. 1, comma 17, L. 24 dicembre 2012, n. 228, che ha inserito nell'art. 13 TUSG, con efficacia decorrente dal 31 gennaio 2013, il comma 1-*quater*. È quanto mai opportuno prender fin d'ora particolare nota del testo di quest'ultima disposizione normativa: <<*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*>>.

---

(\*) Avvocato dello Stato.

Il contributo unificato, disciplinato negli artt. 9-18 TUSG, è la somma di danaro che dev'essere pagata, come corrispettivo della funzione pubblica/ servizio pubblico della giurisdizione, dalla parte che per prima, con atto d' incoazione (costituzione mediante iscrizione a ruolo, deposito del ricorso o istanza per l'assegnazione o la vendita), investe l'autorità giudiziaria del compito di esercitare in concreto la funzione giurisdizionale (art. 14, comma 1, TUSG) (1). Sotto questo profilo, il contributo unificato sembra avere la natura giuridica della tassa: il contributo unificato viene presentato come la specie di tassa che si deve pagare se si vuole ottenere una prestazione pubblica giurisdizionale. Il vincolo di pagare il contributo unificato appartiene alla specie della situazione giuridica soggettiva passiva di onere: colui che intenda avviare effettivamente un giudizio, e solo lui, in tanto può così agire in quanto paghi il contributo unificato, tant'è vero che, per contro, se egli vi rinuncia senza aver incoato il giudizio, nulla è tenuto a pagare (2). In altri termini, la genesi del vincolo a pagare dipende dalla volontà del soggetto. Peraltro, il contributo unificato <<costituisce un'obbligazione "ex lege" di importo predeterminato, gravante sulla parte soccombente per effetto della stessa condanna alle spese, sicché il beneficiario della condanna alle spese può azionare quest'ultima quale titolo esecutivo anche per la ripetizione delle somme da lui documentate o documentabili come in concreto sborsate per adempiere quell'obbligazione "ex lege", in relazione al processo cui si riferisce la complessiva condanna alle spese in danno della controparte>> (3).

Per chiarezza lessicale, allora, se si vuole assumere come criterio di qualificazione il tempo del pagamento, la somma da pagare al momento dell'instaurazione del giudizio può essere chiamata "contributo unificato iniziale", per distinguerla dal contributo unificato raddoppiato che potrebbe chiamarsi, *ratione temporis*, "finale".

Il contributo unificato, tuttavia, al pari dell'imposta di registro, è in realtà un tributo misto, cioè un'imposta-tassa, com'è confermato dal suo profilo quantitativo. Infatti, la sua misura varia in dipendenza di vari fattori, alcuni dei quali sono espressivi della capacità contributiva:

1) il valore del processo, come lo chiama l'art. 13 TUSG, o il valore della controversia, come dicono l'art. 13, comma 6-*bis*, e l'art. 13, comma 6-*quater*, TUSG;

---

(1) V. Corte di cassazione 4 luglio 2007, n. 15123, secondo cui <<le norme oggi relative al "costo" del processo, cioè quelle del d.P.R. n. 115 del 2002 in tema di spese di giustizia e di pagamento del contributo unificato ricollegano tale contributo all'iscrizione a ruolo (art. 9) e ne impongono la debenza a carico della parte che per prima si costituisce in giudizio (art. 14), così confermando che l'iscrizione deve avvenire all'atto della costituzione>>.

(2) Sulla natura tributaria del contributo unificato Corte di cassazione: 20 dicembre 2007, n. 26988; 5 maggio 2011, n. 9840; 17 aprile 2012, n. 5994.

(3) Corte di cassazione 20 novembre 2015, n. 23830, e, in precedenza, Corte di cassazione 23 settembre 2015, n. 18828.

2) la specie di giurisdizione, come si ricava dall'art. 13, comma 6-*bis*, e dall'art. 13, comma 6-*quater*, TUSG;

3) la specie di processo all'interno di una data giurisdizione, secondo l'art. 13, comma 1-*ter*, TUSG;

4) il comportamento del difensore, come, per esempio, l'art. 13, comma 3-*bis*, e l'art. 13, comma 6-*bis* 1, TUSG;

5) il grado del processo, come si evince dall'art. 13, commi 1-*bis* e 1-*quater*, TUSG.

A prescindere dalla denominazione di "contributo", quindi, il contributo unificato è un'imposta-tassa voluta dal legislatore per assicurare, sia pure con notevole approssimazione, la sinallagmaticità di prestazione e controprestazione, per un verso, imponendo ai cittadini che usufruiscono del servizio giudiziario di concorrere alla ripartizione delle spese per l'amministrazione della giustizia secondo la loro capacità contributiva.

Di primo acchito, poi, e stando alle parole dell'art. 13, comma 1-*quater*, TUSG, che prevede il vincolo dell'impugnante che soccombe integralmente, anche in via incidentale, <<*a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione*>>, sembrerebbe che anche il contributo unificato raddoppiato sia una imposta-tassa. Infatti, le parole impiegate sono ben significative: parlare di pagamento "*a titolo di*" equivarrebbe ad indicare la base, la ragione, la causa, e dunque la natura del pagamento, che sarebbe il contributo unificato "*ulteriore*" e che, in quanto è previsto nella stessa misura di quello già pagato al momento dell'attivazione dell'impugnazione, viene raddoppiato.

Se, tuttavia, si volesse procedere, come si deve, ad un esame più attento e metodicamente più corretto delle formule legislative, si deve tener conto non solo, com'è ovvio, della singola disposizione normativa di base e della sua sola lettera, ma anche, e soprattutto, tanto dell'atto normativo in cui essa è inserita quanto dell'intero sistema della normazione.

## *2. La natura giuridica del cosiddetto raddoppio del contributo unificato per il rigetto dell'impugnazione.*

Dato qui per acquisito, per la sua immediata evidenza, che il contributo unificato iniziale sia una imposta-tassa, quanto al contributo unificato finale, al di là del tenore letterale della disposizione di cui al comma 1-*quater* dell'art. 13 TUSG, si potrebbe sospettare che la natura giuridica sia diversa, cioè sanzionatoria anziché tributaria, per il fatto che esso è dovuto solo dall'impugnante che soccombe integralmente. Ne deriverebbe che il contributo unificato finale non sarebbe una prestazione patrimoniale perfettamente corrispettiva, visto che del servizio e della funzione pubblica giurisdizionale s'avvale anche l'impugnante che risulti (parzialmente) vittorioso, il quale, tuttavia, non è tenuto a corrispondere il contributo unificato finale. In-

somma, il contributo unificato finale non sarebbe una tassa, ma una sanzione.

Il dubbio è avvalorato dalla recente sentenza 2 febbraio 2018, n. 18, della Corte costituzionale, nella quale - al punto n. 3 - è riferita la possibile tesi che il raddoppio del contributo unificato sia una <<misura eccezionale e *lato sensu* sanzionatoria>>, che riproduce la qualificazione già adottata nella sentenza della Corte di cassazione 12 novembre 2015, n. 23175, secondo la quale il raddoppio del contributo unificato sarebbe una <<misura eccezionale, *lato sensu* sanzionatoria>>.

L'incertezza della posizione della giurisprudenza di legittimità emerge, inoltre, dalla constatazione che, a volte, la massimazione ufficiale delle pronunce della Corte di cassazione sembra dire qualcosa di più e, forse, anche di diverso da quel che si legge nel testo completo di una decisione. Al riguardo si può portare ad esempio, a proposito del nostro tema di analisi, l'ordinanza della Corte di cassazione 25 luglio 2017, n. 18348, nel cui corpo si trova scritto quanto segue: <<il raddoppio del versamento del contributo unificato non può trovare applicazione nei confronti della ricorrente in via incidentale il cui ricorso è divenuto inefficace ai sensi dell'art. 334 secondo comma cod. proc. civ., in quanto, con la perdita di efficacia, il ricorso incidentale tardivo diviene *tanquam non esset* e non viene preso in esame dalla Corte, non potendosi così pervenire ad una pronuncia di "rigetto" o ad una declaratoria di "inammissibilità" o "improcedibilità" dell'impugnazione, che costituiscono le sole ipotesi in presenza delle quali l'art. 13 comma 1-*quater* del D.P.R. n. 115 del 2002 prevede che chi ha proposto l'impugnazione debba versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato>>. Come si vede, nessun riferimento è operato alla natura, sanzionatoria o meno, del raddoppio del contributo unificato. Ma, se si legge il testo della massima elaborata dall'Ufficio del Massimario della Suprema Corte, ci si imbatte in questa formula: <<Il controricorrente, il cui ricorso incidentale tardivo sia dichiarato inefficace a seguito di declaratoria di inammissibilità del ricorso principale, non può essere condannato al pagamento del doppio del contributo unificato, trattandosi di **sanzione** conseguente alle sole declaratorie di infondatezza nel merito ovvero di inammissibilità o improcedibilità dell'impugnazione, *ex art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002*>> (4). Peraltro, non mancano le pronunce che qualificano espressamente il raddoppio del contributo unificato come sanzione per l'impugnazione meritevole di rigetto (5).

---

(4) L'evidenziazione in grassetto e in corsivo è mia. Analogo divario tra sentenza e massimazione si registra per la sentenza 31 marzo 2016, n. 6227.

(5) Ne sono esempi: Corte di cassazione 15 settembre 2014, n. 19464, che qualifica in modo esplicito il raddoppio del contributo unificato come "meccanismo sanzionatorio"; Corte di cassazione 2 luglio 2015, n. 13636, secondo la quale <<la *ratio* della norma [sul raddoppio del contributo unificato] - orientata a scoraggiare le impugnazioni dilatorie o pretestuose - induce ad escludere che il meccanismo san-

A fronte delle perplessità che sorgono sia dall'impiego dell'equivoca coppia concettuale di contrasto del senso largo/stretto di una categoria sia dagli incerti orientamenti della giurisprudenza di legittimità sulla natura sanzionatoria del contributo unificato raddoppiato, s'impone l'esigenza d'esperire un'interpretazione giuridica che non si fermi al testo letterale della disposizione normativa. Si è chiamati, dunque, a dimostrare in maniera più approfondita la natura giuridica del contributo unificato finale, partendo proprio da una disamina delle tesi che attualmente sono dibattute in proposito e raccogliendo così la sollecitazione della Corte costituzionale, la quale, nella sentenza citata, ha reso palese la connessione tra ambito d'applicazione del raddoppio del contributo unificato e sua natura, perché ha affermato che non è affatto scontato che l'art. 13, comma 1-*quater*, TUSG si applichi al processo tributario d'appello, perché, da un lato, il <<tenore testuale della disposizione ... circoscrive la sua operatività, attraverso specifico rinvio, al processo civile>>, e, dall'altro lato, l'applicabilità del raddoppio del contributo unificato al processo tributario d'appello <<non trova riscontro in un "diritto vivente" consolidatosi in tal senso, considerato che in seno alle Commissioni tributarie regionali non si rinviene un orientamento univoco e che la Corte di cassazione non risulta essersi ancora pronunciata al riguardo>> (6). Tuttavia, la Corte costituzionale lascia aperta la porta ad una possibile revisione della sua posizione, perché ha dichiarato inammissibile le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, TUSG per difetto di motivazione sulla loro rilevanza, in quanto il giudice rimettente ha assunto che la disposizione normativa si applichi al processo tributario <<senza chiarire - come sarebbe stato suo onere - le ragioni che dovrebbero giustificarla>> e che, perciò, la Corte è sempre disponibile a prendere in considerazione.

Esiste, dunque, un buon margine d'indagine al riguardo. In questo articolo si darà, dapprima, informazione sul problema della natura giuridica del raddoppio del contributo unificato, e si prenderà, poi, posizione sulla possibile soluzione della seconda questione - l'estensione dell'istituto - che è lo scopo consequenziale e applicativo che s'intende perseguire con la redazione di queste note. La prima parte di esse è, dunque, strumentale rispetto alla seconda.

---

zionatorio ivi previsto sia applicabile in ipotesi di inammissibilità non originaria ma, come nella specie, sopravvenuta>>, e Corte di cassazione 10 febbraio 2017, n. 3542, secondo cui <<la ratio della norma [sul raddoppio del contributo unificato] - orientata a scoraggiare le impugnazioni dilatorie o pretestuose - induce ad escludere che il meccanismo sanzionatorio ivi previsto sia applicabile in ipotesi di inammissibilità non originaria. / Inoltre, la sanzione in esame appare collegata all'esito oggettivo dell'impugnazione ...>>.

(6) Corte costituzionale 2 febbraio 2018, n. 18, che conferma, sul primo punto, la sua precedente sentenza 7 aprile 2016, n. 78.

## *2.1. Rassegna della giurisprudenza di legittimità sul regime giuridico del raddoppio del contributo unificato.*

La giurisprudenza di legittimità si è più volte, e a vario titolo, occupata di aspetti specifici del regime giuridico del contributo unificato. Val la pena, anche per accogliere l'invito della Corte costituzionale a vigilare sul diritto vivente, che se ne prenda preliminarmente atto, con particolare riguardo ai vari aspetti che saranno evidenziati nei titoli delle partizioni di questo paragrafo.

### *2.1.1. La decorrenza della normazione sul raddoppio del contributo unificato.*

La disposizione normativa, introdotta dall'art. 1, comma 17, L. 24 dicembre 2012, n. 228, la quale ha introdotto il comma 1-*quater* nell'art. 13 TUSG, è entrata in vigore il 31 gennaio 2013. Infatti, in base al comma 18 dello stesso articolo, <<[1]e disposizioni di cui al comma 17 si applicano ai procedimenti iniziati dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge>>, con la conseguenza che, poiché, in base all'art. 1, comma 561, L. 24 dicembre 2012, n. 228, tale legge entra in vigore il 1° gennaio 2013, il contributo unificato finale è dovuto se l'atto d'impugnazione sia proposto a partire dal 31 gennaio 2013 (7).

### *2.1.2. Fatto rilevante per la decorrenza della normazione sul raddoppio del contributo unificato.*

Per proposizione dell'atto d'introduzione del giudizio s'intende il fatto della perfezione della sua notificazione: si deve aver riguardo, secondo i principi generali in tema di litispendenza, al momento in cui la notifica del ricorso si è perfezionata, con la ricezione dell'atto da parte del destinatario, e non a quello in cui la notifica è stata richiesta all'ufficiale giudiziario o l'atto è stato spedito a mezzo del servizio postale secondo la procedura di cui alla legge 21 gennaio 1994, n. 53 (8).

Nel caso in cui la notificazione sia indirizzata a più intimati, è sufficiente, ad escludere l'applicabilità del doppio contributo, che la ricezione dell'atto sia avvenuta anche per solo uno di essi, in data anteriore al 30 gennaio, posto che la notifica del ricorso ad una delle parti è condotta già sufficiente per l'instaurazione del procedimento dinanzi alla Corte (9).

La perfezione della notificazione dell'atto d'impugnazione è, peraltro, di per sé sufficiente per l'applicazione del raddoppio del contributo unificato in caso di rigetto integrale della domanda, perché essa, determinando l'instaurazione del rapporto processuale, dà inizio al procedimento d'impugnazione,

---

(7) Corte di cassazione 27 novembre 2013, n. 26566.

(8) Corte di cassazione, Sezione unite, 18 febbraio 2014, n. 3774.

(9) Corte di cassazione 10 luglio 2015, n. 14515.

senza che assumano rilevanza l'omessa iscrizione a ruolo della causa o il mancato deposito dell'atto di impugnazione (10).

### *2.1.3. Il presupposto per l'applicazione del raddoppio del contributo unificato.*

Il presupposto per il pagamento del raddoppio del contributo unificato è costituito esclusivamente dalla soccombenza causata da una pronuncia giurisdizionale sull'atto d'impugnazione che decida della controversia: la prestazione patrimoniale è imposta dalla legge come effetto giuridico del solo fatto costituito dal rigetto integrale dell'impugnazione per ragioni processuali (inammissibilità o improcedibilità o irricevibilità dell'impugnazione) e/o per ragioni sostanziali (infondatezza dell'impugnazione), non assumendo alcuna rilevanza la decisione di condanna alle spese o della loro compensazione (11).

Ne deriva che il raddoppio del contributo unificato si applica, nell'ambito di giudizi impugnatori (12), anche quando:

1) nonostante il rigetto integrale dell'impugnazione, le spese processuali siano, in deroga al principio della soccombenza, compensate, in tutto o parzialmente, tra le parti (13);

2) l'atto d'impugnazione sia rigettato, ma, essendo rimasto contumace il soggetto intimato, non si debba adottare alcuna disposizione in ordine alle spese processuali.

Non si deve, invece, applicare il raddoppio del contributo unificato quando il giudizio non abbia natura impugnatoria o sia di natura impugnatoria impropria, come accade per esempio per il ricorso per cassazione per conflitto negativo di giurisdizione (14) o per le controversie in materia di opposizione allo stato passivo (15), o quando il giudice dell'impugnazione non decide della controversia, come si verifica ogni volta che:

1) il giudice, pronunciandosi sull'appello, debba rimettere la causa al primo grado per la valida costituzione del contraddittorio;

2) si debba interrompere il processo;

3) si decida per la cessazione della materia del contendere, perché tale

---

(10) Corte di cassazione 27 marzo 2015, n. 6280.

(11) Corte di cassazione 13 maggio 2014, n. 10306; Corte di cassazione 10 febbraio 2017, n. 3542.

(12) Tra di essi rientra anche il regolamento di competenza, al cui ricorso si deve riconoscere natura impugnatoria: Corte di cassazione 22 maggio 2014, n. 11331.

(13) Corte di cassazione 13 maggio 2014, n. 10306.

(14) Corte di cassazione 21 aprile 2016, n. 8060.

(15) Corte di cassazione 25 gennaio 2018, n. 1895, secondo cui <<Le controversie in materia di opposizione allo stato passivo non rientrano tra i giudizi di impugnazione in senso proprio, trattandosi piuttosto di un gravame che apre la fase a cognizione piena, sicché al rigetto del ricorso ex art. 98 l. fall. non consegue l'obbligo per l'opponente di versare, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, un ulteriore importo a titolo di contributo unificato>>.

decisione, che potrebbe accompagnarsi ad una condanna alle spese della parte che abbia creato il presupposto della cessazione, non è una decisione sulla controversia e non equivale, perciò, a un rigetto dell'impugnazione (16);

4) si decida per l'estinzione del giudizio per rinuncia, perché anche in questo caso manca una decisione sulla lite (17) e perché il raddoppio del contributo unificato è una <<misura [che] si applica ai soli casi - tipici - del rigetto dell'impugnazione o della sua declaratoria d'inammissibilità o improcedibilità e, trattandosi di misura eccezionale, "lato sensu" sanzionatoria, è di stretta interpretazione e non suscettibile, pertanto, di interpretazione estensiva o analogica>> (18);

5) l'inammissibilità del gravame non sia originaria, ma successiva o sopravvenuta (per esempio, per sopravvenuto difetto di interesse), cosicché non possa più esser perseguito lo scopo del raddoppio del contributo unificato, che è quello <<di scoraggiare le impugnazioni pretestuose>> (19);

6) il <<ricorrente in via incidentale il cui ricorso è divenuto inefficace ai sensi dell'art. 334 secondo comma cod. proc. civ., in quanto, con la perdita di efficacia, il ricorso incidentale tardivo diviene *tanquam non esset* e non viene preso in esame dalla Corte, non potendosi così pervenire ad una pronuncia di "rigetto" o ad una declaratoria di "inammissibilità" o "improcedibilità" dell'impugnazione, che costituiscono le sole ipotesi in presenza delle quali l'art. 13 comma 1-*quater* del D.P.R. n. 115 del 2002 prevede che chi ha proposto l'impugnazione debba versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato>> (20);

7) si decida per l'estinzione del giudizio per condono, perché, che si tratti di condono premiale o di condono clemenziale, è la legge a prevedere che un'accertata obbligazione tributaria possa essere dal contribuente, che eserciti il diritto potestativo di condono, sostituita con un'altra obbligazione tributaria a lui più favorevole, novando del tutto il rapporto tributario precedente, che così si estingue, determinandosi per tal via anche l'estinzione del giudizio; anche in questo caso la dichiarazione di estinzione del giudizio può accompagnarsi, se le parti sono entrambe costituite, alla compensazione delle spese processuali, senza comunque la sanzione del raddoppio del contributo unificato;

8) sia stabilita l'esenzione dal pagamento del contributo unificato, com'è previsto dall'art. 46 L. 21 novembre 1991 n. 374, in materia di imposta di re-

---

(16) Corte di cassazione 10 febbraio 2017, n. 3542.

(17) Corte di cassazione 30 settembre 2015, n. 19560.

(18) Corte di cassazione 12 novembre 2015, n. 23175.

(19) Corte di cassazione 2 luglio 2015, n. 13636; Corte di cassazione 10 febbraio 2017, n. 3542.

Nella sentenza Corte di cassazione 15 settembre 2014, n. 19464, si configura l'assorbimento del ricorso incidentale nel riconoscimento della fondatezza del ricorso principale come <<una forma di inammissibilità, sub specie di carenza di interesse sopravvenuta (ossia derivante dallo sviluppo della lite)>>.

(20) Corte di cassazione 25 luglio 2017, n. 18348.



gistro, per le cause e le attività conciliative in sede non contenziosa di valore non superiore ad euro 1.033,00 (21), o per il ricorrente in cassazione ammesso al patrocinio dello Stato (22), o per l'esonazione realizzata mediante il meccanismo della prenotazione a debito previsto per le <<Amministrazioni dello Stato che ... sono esentate dal pagamento delle imposte e tasse che gravano sul processo>> (23), o per determinate specie di cause agrarie (24);

9) l'impugnante sia ammesso all'impugnazione con il patrocinio a spese dello Stato <<stante la prenotazione a debito in ragione dell'ammissione al ... beneficio>> (25);

10) quando l'impugnazione sia proposta da una delle Amministrazioni dello Stato, <<che, mediante il meccanismo della prenotazione a debito, sono esentate dal pagamento delle imposte e tasse che gravano sul processo>> (26);

11) quando non sia dovuto il pagamento del contributo unificato per la proposizione di una determinata impugnazione, come accade, per esempio, per il ricorso per cassazione proposto avverso le decisioni disciplinari del Consiglio Nazionale Forense (27), o per le <<cause agrarie stricto sensu - "le controversie in materia di contratti agrari o conseguenti alla conversione dei contratti associativi in affitto">> (28).

#### 2.1.4. Il vincolo per il giudice dell'impugnazione.

Ne deriva che il giudice dell'impugnazione è vincolato soltanto a dare atto dell'esistenza del presupposto per l'applicazione del raddoppio del contributo unificato, cioè del rigetto nel merito e/o di rito dell'impugnazione, cosicché egli deve astenersi da qualsiasi ulteriore valutazione su di esso (29) e non è tenuto a liquidarne l'entità (30).

L'accertamento della debenza del raddoppio del contributo unificato, pur essendo <<un atto dovuto collegato al dato oggettivo della definizione del giu-

(21) Corte di cassazione 24 luglio 2014, n. 16978.

(22) Corte di cassazione 2 settembre 2014, n. 18523.

(23) Corte di cassazione 29 gennaio 2016, n. 1778.

(24) Corte di cassazione 31 marzo 2016, n. 6227, così massimata: <<Le cause agrarie "stricto sensu", come individuate dall'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2011, cioè quelle devolute alle sezioni specializzate agrarie di cui alla l. n. 320 del 1963, pur non annoverate tra quelle esentate dal contributo unificato disciplinate dagli artt. 9 e 10 del d.P.R. n. 115 del 2002, continuano a fruire della non abrogata norma di cui all'art. 3 della l. n. 283 del 1957, sicché sono esenti al detto contributo e, conseguentemente, al suo raddoppio come disposto dall'art. 13, comma 1 *quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, per sanzionare la proposizione di una impugnazione inammissibile, improcedibile o integralmente infondata>>.

(25) Corte di cassazione 22 marzo 2017, n. 7368, preceduta da Corte di cassazione 2 settembre 2014, n. 118523, e seguita da Corte di cassazione 12 aprile 2017, n. 9538 e 5 giugno 2017, n. 13935.

(26) Corte di cassazione 29 gennaio 2016, 1778, preceduta da Corte di cassazione 14 marzo 2014, n. 5955.

(27) Corte di cassazione 25 novembre 2013, n. 26280.

(28) Corte di cassazione 31 marzo 2016, n. 6227.

(29) Corte di cassazione 14 marzo 2014, n. 5955.

(30) Corte di cassazione 17 settembre 2013, n. 21207.

dizio in senso sfavorevole all'impugnante, incide in maniera definitiva sul diritto dell'impugnante all'accertamento giurisdizionale del relativo diritto, non potendosi affermare che l'eventuale sua erroneità possa essere fatta valere in sede di riscossione, risultando altrimenti violati l'art. 6 della CEDU e l'art. 47 della Carta fondamentale dell'Unione Europea>>, con la conseguenza che <<va riconosciuta la ricorribilità [per cassazione] della statuizione concernente la sussistenza dei presupposti per il versamento dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato>> (31).

Inoltre, poiché l'obbligo di versamento, per il ricorrente, di un ulteriore importo pari a quello del contributo unificato iniziale sorge *ipso iure*, esso <<non può costituire un capo del provvedimento di definizione dell'impugnazione dotato di contenuto condannatorio né di contenuto declaratorio; sicché, l'errore del giudice nel collegare il detto obbligo alla sostanziale integrale soccombenza nel merito dell'impugnazione ed alla condanna alle spese, in luogo del pur sussistente fatto oggettivo del rigetto integrale o della definizione in rito, negativa per l'impugnante, del gravame, non può condurre alla cassazione della sentenza impugnata, potendo solo consentire un'attestazione "ex lege" della non debenza>> dell'ulteriore versamento (32).

#### *2.1.5. Il soggetto passivo dell'obbligazione del raddoppio del contributo unificato.*

L'obbligazione di pagare una somma pari al contributo unificato a titolo di sanzione pecuniaria processuale non può essere addossata a quelle parti del giudizio d'impugnazione che, come gli uffici amministrativi dello Stato e degli enti ad esso strumentali, siano esonerati per legge dal materiale versamento del contributo unificato mediante il meccanismo della prenotazione a debito (33).

#### *2.1.6. La formula per l'applicazione del raddoppio del contributo unificato.*

Nella parte finale della motivazione della sentenza, conclusiva del complessivo giudizio, può stare una formula di questo tenore: <<Al presente procedimento si applica l'art. 1.17 L. 24 dicembre 2012, n. 228, con il quale è stato modificato l'art. 13 DPR 30 maggio 2002, n. 115, mediante l'inserimento del comma 1-quater. Deve pertanto darsi atto della sussistenza dei presupposti di applicazione della norma e dell'obbligo di pagamento di quanto previsto dal momento del deposito della presente pronuncia>>.

Nel dispositivo, poi, della sentenza conclusiva del giudizio d'impugnazione, che decida per il rigetto dell'impugnazione, deve seguire la seguente

---

(31) Corte di cassazione 5 giugno 2017, n. 13935 e 5 ottobre 2017, n. 23281. In senso contrario, peraltro, in precedenza Corte di cassazione 9 novembre 2016, n. 22867.

(32) Corte di cassazione 3 aprile 2018, n. 8170.

(33) Corte di cassazione 14 marzo 2014, n. 5955.

formula: <<il giudice dà atto della sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 13, comma 1-quater, DPR 30 maggio 2002, n. 115, introdotto dall'art. 1.17 L. 24 dicembre 2012, n. 228. L'obbligo del pagamento sorge al momento del deposito del presente provvedimento>>.

2.2. *La tesi della natura principalmente tributaria e secondariamente sanzionatoria del cosiddetto raddoppio del contributo unificato per il rigetto dell'impugnazione.*

Alla luce della rassegna appena svolta, può evidenziarsi l'orientamento, descritto nei punti n. 4 e 5) del precedente paragrafo 2.1.3, secondo il quale il <<raddoppio del contributo unificato [è una] misura eccezionale e lato sensu sanzionatoria>>, con funzione disincentivante del ricorso all'attività giurisdizionale (34).

Nonostante l'indiscutibile autorevolezza della fonte, si tratta di un'indicazione fugace che merita approfondimento, perché, anzitutto, non si dà alcuna spiegazione della natura eccezionale dell'istituto e, inoltre, perché il "senso lato" di una qualificazione non è suffragato da alcuna illustrazione di diritto positivo che dimostri la classificazione delle sanzioni entro la quale s'inserirebbe "in senso lato" il contributo unificato finale.

Infine, come dimostrato dall'avvenuta sollevazione di questioni di legittimità costituzionale in materia, ancorché finora inammissibili o infondate, siffatta generica coloritura sanzionatoria si presta a criticità sotto il profilo del bilanciamento dei principii costituzionali in gioco, perché potrebbe dubitarsi che un tributo misto (imposta-tassa) possa essere istituito per perseguire una finalità punitiva, anziché per concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (art. 53 Cost.).

Semmai, una sanzione pecuniaria potrebbe essere irrogata all'impugnante, che soccombe integralmente, per aver pretestuosamente adito l'autorità giudiziaria, in base al principio di solidarietà *ex* art. 2 Cost. e al principio del giusto processo (art. 111 Cost.), che sono condensati nel principio processual-civilistico di lealtà delle parti (art. 88 c.p.c.), di portata generale anche per effetto dei richiami effettuati al processo civile dalla disciplina di quelli amministrativo e tributario. Resterebbe peraltro da capire come possa concepirsi una doppia sanzione nelle ipotesi in cui all'automatismo dell'imposizione del contributo unificato finale si aggiunga anche la condanna per lite temeraria, discrezionalmente determinata dal giudice (art. 96 c.p.c.), allorquando la fattispecie concreta possa risultare coincidente (lite temeraria proseguita con l'atto d'impugnazione).

Non pare porsi un problema di legittimità costituzionale, invece, se al

---

(34) Corte costituzionale 2 febbraio 2018, n. 18, che riproduce pressoché testualmente la formulazione già adottata dalla Corte di cassazione, nella pronuncia 12 novembre 2015, n. 23175.

contributo unificato raddoppiato si attribuisca esclusivamente la natura di imposta-tassa. Infatti, è ben ammissibile una funzione secondaria della fiscalità, che nel caso non sarebbe punitiva, ma disincentivante rispetto ad una sovrabbondante richiesta di prestazioni giudiziarie. Una volta che lo Stato abbia amministrato il primo grado di giudizio, il servizio ulteriormente richiesto per i gradi successivi può avere un costo superiore per il richiedente (corrispettività della tassa), se l'esito del giudizio dimostra concretamente che l'impugnante, il quale soccombe totalmente, ha insistito inutilmente, bilanciandosi così in maniera ragionevolmente equilibrata il principio di tutela del diritto inviolabile di difesa (art. 24 Cost.) con l'esigenza di perseguire il buon andamento dell'amministrazione giudiziaria (art. 97 Cost.), anche al fine di ottenere, nell'interesse generale della collettività, una ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.) che sarebbe consequenziale alla riduzione delle impugnazioni auspicata dal disincentivo fiscale.

A conclusione provvisoria del ragionamento, allora, non pare opportuno abbandonare il tentativo finora compiuto dalla giurisprudenza di vedere nel raddoppio del contributo unificato un istituto connotato sia dalla natura tributaria sia da quella sanzionatoria e operare una scelta di campo netta e alternativa.

### *2.3. La tesi della natura esclusivamente sanzionatoria del cosiddetto raddoppio del contributo unificato per il rigetto dell'impugnazione.*

Provando ad immaginare gli argomenti a sostegno della tesi della natura esclusivamente sanzionatoria del contributo unificato finale, potrebbe dirsi che il contributo unificato dev'essere versato sempre da chi per primo adisce un giudice, per ciascuna fase del processo (di primo, di secondo grado o di legittimità), mentre il raddoppio del contributo unificato è pagato solo eventualmente dalla parte soccombente e soltanto al termine di un giudizio d'impugnazione.

Il contributo unificato è allora un'imposta-tassa posta a carico di colui che chiede che sia svolta una data attività giurisdizionale, mentre il raddoppio del contributo unificato sarebbe una restrizione patrimoniale posta a carico della parte soccombente in un dato grado di giudizio superiore al primo, che proponga un atto d'impugnazione per il grado successivo, al termine del quale rimanga nuovamente e integralmente soccombente, indipendentemente dalla ragioni processuali o sostanziali della soccombenza; non sarebbe senza rilevanza allora che il contributo unificato possa essere recuperato in sede di condanna alle spese della controparte, perché è ben evidente che la stessa misura non ha alcun senso per il raddoppio, che sarebbe, dunque, una reazione dell'ordinamento all'impugnazione, dimostratasi degna di rigetto, nei confronti dell'impugnante per il fatto che egli si è vanamente rivolto al giudice del riesame: il raddoppio sarebbe una sanzione per aver chiesto "malamente" l'intervento del giudice, cioè in forma irrituale tale da rendere inammissibile o improcedibile

o irricevibile la domanda, o per aver fatto valere una pretesa rivelatasi poi infondata nel merito, cosicché l'atto d'impugnazione è stato rigettato.

D'altra parte, poiché è da escludere che il presupposto del vincolo a pagare una somma di ammontare pari al contributo unificato iniziale sia un illecito, dal momento che l'impugnazione consegue ad un comportamento che consiste nell'esercizio del diritto di difesa, la sottoposizione al vincolo per effetto dell'impugnazione rigettata sembra configurarsi come un'ipotesi di responsabilità da atto lecito, perché essa viene addossata all'impugnante per il solo fatto che l'impugnazione si è, comunque, dimostrata inefficace rispetto all'invocato riconoscimento della sua asserita ragione.

Se, poi, si tiene conto anche del fatto che l'eventuale compensazione delle spese di giudizio tra le parti non sottrae l'impugnante soccombente al pagamento del raddoppio del contributo, se ne dedurrebbe che il legislatore sottopone ad una riduzione patrimoniale colui che si rivolga al giudice per il solo fatto, in sé considerato, di aver fatto svolgere al giudice un'attività che non è stata di alcun giovamento all'impugnante: l'attività giurisdizionale di grado ulteriore rispetto al primo che si concluda con la conferma della sentenza di primo grado apparirebbe, in conclusione, sanzionata con il raddoppio del contributo unificato disposto dal giudice con provvedimento del tutto vincolato, a prescindere anche dal provvedimento, limitatamente discrezionale, sulla eventuale compensazione delle spese processuali.

La tesi della natura sanzionatoria, anziché tributaria, del contributo unificato finale potrebbe avere allora, come conseguenza pratica, un'estensione dell'ambito soggettivo d'applicazione, in quanto sarebbero tenute a versarlo anche le amministrazioni pubbliche ammesse alla prenotazione a debito. La tesi, invece, non potrebbe condurre ad un'estensione oggettiva dell'ambito d'applicazione del contributo unificato finale, perché una disposizione normativa che irroga una sanzione non può essere interpretata estensivamente o analogicamente, sicché, il richiamo effettuato indirettamente dall'art. 13, comma 1-*quater*, TUSG al comma 1 della stessa disposizione, ne limita l'oggetto al processo civile.

#### *2.4. Critica alla tesi della natura sanzionatoria.*

La tesi sanzionatoria non convince, non soltanto perché lascia insoluto il problema della duplicazione della sanzione per un medesimo comportamento in caso di lite temeraria, così come sopra accennato, ma anche perché non si riscontra alcun elemento di diritto positivo che corrobora la natura sanzionatoria dell'istituto. Non è sufficiente, infatti, l'afflittività, che è comune a ogni prestazione patrimoniale imposta, a connotare l'istituto come sanzionatorio.

Avendo premesso già che non s'intende qui limitarsi al dato letterale della disposizione normativa, che pur costituisce la base di ogni interpretazione, sicché non privo di rilievo è che il legislatore definisca espressamente il rad-

doppio come effettuato a titolo di contributo unificato ulteriore, assumendone così identica natura tributaria mista, anche sotto il profilo sistematico va osservato che il TUSG, all'art. 1 inserisce, tra gli altri suoi oggetti, la riscossione delle *“sanzioni pecuniarie processuali”*: vi si afferma per l'appunto che le norme del TUSG *<<[d]isciplinano ... la riscossione ... delle sanzioni pecuniarie processuali>>*, categoria di genere di cui il raddoppio del contributo unificato costituirebbe una specie, per la tesi qui criticabile.

Tuttavia, dallo stesso TUSG si evince che il contributo unificato finale non è considerato una sanzione pecuniaria processuale, perché, se così fosse, anch'esso dovrebbe essere oggetto della disciplina ivi prevista per la sua riscossione. Invece si ricava:

a) dall'art. 3, comma 1 lett. u), TUSG, che *<<“sanzione pecuniaria processuale” è la somma dovuta sulla base delle norme del codice di procedura civile e del codice di procedura penale, recuperabile nelle forme previste per le spese>>* e

b) dall'art. 202, comma 1, TUSG (rubricato come: *<<(Applicabilità della procedura alle sanzioni pecuniarie processuali)>>*), che, *<<Secondo le disposizioni di questa parte sono recuperate le somme dovute, in base alle norme del codice di procedura civile e del codice di procedura penale, per sanzioni pecuniarie o per condanna alla perdita della cauzione o in conseguenza della dichiarazione di inammissibilità o di rigetto di una richiesta sulla base di provvedimenti non più revocabili>>*.

Insomma, dal punto di vista sistematico, per il TUSG, sono sanzioni pecuniarie processuali soltanto quelle previste nei codici processuali, cosicché risulta avvalorato il dato letterale dell'art. 13, comma 1-*quater*, circa la natura non sanzionatoria del contributo unificato finale.

Ulteriore argomento contrario alla tesi della natura sanzionatoria si ricava dalla considerazione che il comma 1-*quater* dell'art. 13 TUSG è stato inserito dal legislatore nel testo unico, anziché come articolo a sé stante, quale frammento normativo inglobato nell'articolo 13, che reca la seguente rubrica: *“Importi”*. Siffatta rubrica non ha senso, a meno che non sia collegata con quella dell'art. 9 TUSG: *“Contributo unificato”*. Se ne trae conferma che per volontà di legge anche gli importi previsti nel comma 1-*quater* dell'art. 13 TUSG costituiscono una quantificazione del fenomeno chiamato contributo unificato. Siccome il contributo unificato, di per sé, non è pacificamente una sanzione, ma un'imposta-tributo, il contributo unificato raddoppiato non può che avere la stessa natura tributaria.

### *2.5. La tesi della natura esclusivamente tributaria del cosiddetto raddoppio del contributo unificato per il rigetto dell'impugnazione.*

Non resta allora che abbracciare la tesi della natura esclusivamente tributaria del contributo unificato finale.

Al riguardo, è bene, però, rovesciare la prospettiva che di primo acchito potrebbe indurre, come in effetti sembra essere successo nella giurisprudenza di legittimità, a caratterizzare anche in senso latamente sanzionatorio l'istituto.

Risulta utile all'uopo, la lettura combinata degli artt. 13 e 14 TUSG.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*bis*, per un giudizio d'impugnazione il contributo unificato iniziale è aumentato della metà rispetto alla misura prevista nel comma 1. Tuttavia, allorquando si tratti di un giudizio d'impugnazione, il contributo unificato iniziale, che va corrisposto contestualmente all'incoazione del processo dinanzi al giudice secondo quanto è disposto dall'art. 14 TUSG, costituisce soltanto un mero anticipo dell'intera somma che sarebbe ordinariamente dovuta: la somma integrale da corrispondersi è, in realtà, pari al doppio del contributo unificato iniziale per il giudizio d'impugnazione, cioè al doppio del contributo unificato previsto per il primo grado, già aumentato della metà.

Il pagamento della somma dovuta è previsto in due momenti diversi, uno dei quali all'esito del giudizio d'impugnazione. Perciò il comma 1-*quater* definisce il saldo, all'esito del giudizio d'impugnazione, come importo "ulteriore", ma pur sempre "a titolo di contributo unificato".

L'impugnante soccombente, anche in via incidentale, non viene allora punito col raddoppio del contributo unificato. Egli in realtà paga l'importo che è ordinariamente da lui dovuto quale corrispettivo - differito - del servizio. L'ordinamento, invece, intende favorire l'impugnante che si sia avvalso con profitto dello strumento processuale, esonerandolo dal pagamento di una parte dell'imposta-tassa, che sarebbe comunque dovuta a saldo. In effetti, risulta coerente rispetto alla tutela del diritto di difesa ridurre il carico fiscale in favore di colui che, insistendo nella domanda di tutela giudiziaria con l'impugnazione, abbia in concreto dimostrato l'erroneità dell'esercizio della funzione giurisdizionale compiuto dall'autorità giudiziaria, sicché il mutato esito del processo di primo grado rende ragione di un trattamento fiscale agevolato a vantaggio di colui che si è visto "costretto" a richiedere ulteriori prestazioni da parte dell'amministrazione della giustizia per ottenere una "decisione giusta".

Ne consegue che, essendo privo di natura sanzionatoria, l'istituto del raddoppio del contributo unificato non può considerarsi eccezionale. Ne deriva ulteriormente che ne sarebbe possibile un'interpretazione analogica o estensiva, contrariamente a quanto finora asserito dalla giurisprudenza di legittimità.

Si viene a porre allora la problematica relativa alla possibilità di applicare l'istituto anche ai processi tributario e amministrativo, oltre a quello civile.

### *3. Il problema dell'individuazione delle giurisdizioni costituenti l'ambito di applicazione del raddoppio del contributo unificato.*

Su un aspetto del regime del raddoppio del contributo unificato non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi la Corte di cassazione: se esso si applichi a tutte le giurisdizioni, negli stessi limiti in cui si applica il contributo

unificato, o se esso si applichi solo al processo civile e non anche alle giurisdizioni speciali, amministrativa e tributaria.

Da un punto di vista pratico, la questione non è soltanto rilevante per l'impugnante che soccombe integralmente, ma anche per il magistrato decidente, perché all'art. 13 comma 1-*quater*, TUSG è collegata la disposizione normativa posta nell'art. 172, comma 1, TUSG: <<*I magistrati e i funzionari amministrativi sono responsabili delle liquidazioni e dei pagamenti da loro ordinati e sono tenuti al risarcimento del danno subito dall'erario a causa degli errori e delle irregolarità delle loro disposizioni, secondo la disciplina generale in tema di responsabilità amministrativa*>>.

Siccome dalla prima proposizione del secondo periodo dell'art. 13, comma 1-*quater*, TUSG, si ricava la norma per cui "il giudice (destinatario) dà atto nel provvedimento (contenuto) della sussistenza dei presupposti per il raddoppio del contributo unificato (oggetto)", il magistrato, preposto all'ufficio dell'organo giurisdizionale titolare del potere di decidere su un'impugnazione, potrebbe, dunque, essere chiamato a rispondere di danno erariale se non adempisse l'obbligo di comminare il pagamento del contributo unificato raddoppiato. Pertanto, la soluzione del problema enunciato all'esordio è operativamente rilevante in termini monetari: la decisione del giudice e, di conseguenza, l'azione adempitiva del funzionario amministrativo incaricato dell'esecuzione, si riflettono comunque sul patrimonio di un terzo, ossia dello Stato o della parte processuale integralmente soccombente.

Di fatto, per quanto risulta, nessun dubbio sussiste sul fatto che l'art. 13 comma 1-*quater*, TUSG si applichi, per intanto, sicuramente al processo civile d'impugnazione, sia di merito sia di legittimità.

Porsi la domanda dell'applicabilità di tale complessa formulazione normativa al giudizio amministrativo e al giudizio tributario d'appello equivale a domandarsi quale sia il suo oggetto o, in altre parole, se essa sia generale (quanto al suo oggetto, ossia norma ad oggetto generale), o speciale (sempre quanto al suo oggetto, ossia norma ad oggetto speciale).

Si deve tener presente, al riguardo, che l'art. 13, comma 1-*quater*, TUSG, contiene, oltre a quella appena ricordata, altre due norme:

1) quella situata nel primo periodo dell'art. 13, comma 1-*quater*, TUSG, è dotata di questa formula: "la parte che ha proposto l'impugnazione, anche incidentale, la quale sia stata respinta integralmente o dichiarata inammissibile o improcedibile (destinatario) ha l'obbligo di versare (contenuto) 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* (oggetto)"; si rammenta che il comma 1-*bis* così dispone: <<*Il contributo di cui al comma 1 è aumentato della metà per i giudizi di impugnazione ed è raddoppiato per i processi dinanzi alla Corte di cassazione.*>>; infine, il comma 1 prevede che <<*Il contributo unificato è dovuto nei seguenti importi: ...*>>, a cui segue



un elenco d'importi distinti per valore del processo e/o per specie di processo civile;

2) quella situata nella seconda proposizione del secondo periodo dell'art. 13, comma 1-*quater*, TUSG suona così: "l'impugnante soccombente (destinatario) ha l'obbligo di pagare (contenuto) al momento del deposito del provvedimento del giudice (oggetto)".

Stando al nucleo del problema sopra enunciato, la sua soluzione dipende dall'interpretazione che si dia del richiamo ai commi precedenti effettuato nella formula della norma n. 1.

Per orientarsi in proposito è necessario procedere in maniera corretta. È a tutti noto che l'interpretazione normativa è sì un'attività complessa, ma anche ben consolidata sia dal punto di vista della teoria giuridica sia dal punto di vista della sperimentazione operativa. Non si vuole allora liquidare la questione sbrigativamente in virtù di una mera interpretazione normativa topica, ossia che tenga conto esclusivamente della collocazione della disposizione normativa contenuta nell'art. 13, comma 1-*quater*, TUSG rispetto ad alcune altre disposizioni, riferite all'ammontare del contributo unificato per la giurisdizione amministrativa e per la giurisdizione tributaria, e poste in commi ulteriori dello stesso articolo.

Per essere sicuri del risultato ermeneutico, infatti, occorre tener conto della natura inevitabilmente caotica della normazione, che dipende da molteplici e notorie ragioni: la pluralità delle fonti normative, i loro complessi rapporti di gerarchia, la loro successione nel tempo, la formulazione delle disposizioni normative secondo livelli di genere/specie differenti per ciascuno degli elementi non standardizzati della norma (oggetto, contenuto e destinatari), l'ineliminabile equivocità del codice linguistico utilizzato per la formula dichiarativa, la pluralità dei formanti del diritto. La contemporanea influenza di tutti questi fattori non esclude la rilevanza del luogo in cui sia collocata una determinata disposizione normativa, ma esclude anche con sicurezza che la collocazione della disposizione normativa possa essere eretta ad unico criterio d'interpretazione normativa. Il discorso che si è tenuti a fare è, perciò, necessariamente più delicato e complesso. Tentiamo qui uno dei possibili percorsi interpretativi, che possono ritenersi metodicamente più adeguati alla caoticità e alla complessità dei dati normativi conati dal legislatore e perciò si terrà conto non solo, com'è ovvio, della singola disposizione normativa di base e della sua sola lettera, ma anche, e soprattutto, tanto dell'atto normativo in cui essa è inserita quanto dell'intero sistema della normazione.

L'art. 1 TUSG indica l'oggetto dell'intero atto normativo nelle voci e nelle procedure di spesa dei processi (art. 1, comma 1): <<*Le norme del presente testo unico disciplinano le voci e le procedure di spesa dei processi: il pagamento da parte dell'erario, il pagamento da parte dei privati, l'annotazione e la riscossione*>>. L'oggetto è, in questa sede, generale: il TUSG si applica a

tutti i processi, perché in questa disposizione la parola processo, al plurale, sta per il genere sommo della disciplina, di cui sono specie tutti i processi settoriali ai quali l'atto normativo dedicherà successivamente la sua considerazione, destinando per ciascuno di essi, ove lo ritenga opportuno, un regime speciale.

Dall'esame dell'art. 1 TUSG si desume, dunque e per ora, che l'atto normativo intende proporsi come atto normativo ad oggetto generale: il suo oggetto è il processo o, se si vuole, esso assume tutti i processi, tutte le specie di processo comprese nel genere, come suo oggetto.

Questo orientamento del legislatore è confermato subito dopo dall'art. 2 TUSG, il quale è dedicato - così enuncia la sua rubrica - all'"ambito di applicazione" di tutte le norme del TUSG. In linguaggio tecnicamente rigoroso, esso intende indicare ancora una volta l'oggetto delle norme del TUSG. Infatti, l'art. 2, comma 1, TUSG afferma che le sue norme *<<si applicano al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario, con l'eccezione di quelle espressamente riferite dal presente testo unico ad uno o più degli stessi processi>>*. Se ne deducono due regole: anzitutto, che, in linea di principio, le norme del TUSG si applicano a tutti i processi, visto che di essi sono elencate tutte le possibili specie, non potendo essere loro assimilato il processo costituzionale, che ovviamente, per sua natura, ne resta escluso; in secondo luogo, che solo le norme che siano espressamente dedicate ad una, o più, delle specie di processo costituiscono disciplina alternativa e speciale rispetto a quella generale.

Della costruzione dei processi secondo l'albero porfiriano di classificazione, che è la logica implicitamente adottata dal legislatore, il TUSG fa subito applicazione nei due Titoli, II e III, della sua Parte I, che sono dedicati rispettivamente alle *<<Disposizioni generali relative al processo penale>>* (artt. 4-7 TUSG) e alle *<<Disposizioni generali relative al processo civile, amministrativo, contabile e tributario>>* (art. 8 TUSG). Dal livello del genere sommo, al quale si colloca il processo, si è scesi al livello di genere/specie immediatamente inferiore, per dettare per una specie, quella del processo penale, regole diverse da quelle riservate alle altre specie, quelle del processo civile, amministrativo, contabile e tributario.

Nel Titolo I della Parte II (artt. 9-18), poi, si scende di un ulteriore livello, nel quale si collocano, da un lato, il processo penale e quello contabile, e, dall'altro, si situano i processi civile, amministrativo e tributario. Per questi ultimi tre soltanto si prevede l'istituto del contributo unificato, di cui si disegna un regime completo e unitario, salve le specialità che siano, secondo il principio già fissato dall'art. 2, comma 1, TUSG, *<<espressamente riferite dal presente testo unico ad uno o più degli stessi processi>>*.

Se ora, forti di tali premesse di principio, si percorrono le disposizioni del Titolo I della Parte II, possiamo rilevare il riferimento di ognuna di esse o al genere unificante dei tre processi (civile, amministrativo e tributario) o a

ciascuno di essi o a specie di livello inferiore di ciascuno di essi. Lasciamo per il momento fuori da ogni considerazione l'art. 13 TUSG, perché da esso sorgono, e intorno ad esso si addensano, i dubbi relativi alla soluzione da dare al problema dell'applicabilità al giudizio amministrativo e al giudizio tributario d'appello del contributo unificato raddoppiato.

Hanno come oggetto il genere unificato dei tre processi civile, amministrativo e tributario:

- l'art. 9, comma 1, TUSG: <<È dovuto il contributo unificato di iscrizione a ruolo, per ciascun grado di giudizio, nel processo civile, compresa la procedura concorsuale e di volontaria giurisdizione, nel processo amministrativo e nel processo tributario, secondo gli importi previsti dall'articolo 13 ... >>;

- l'art. 11, comma 1, TUSG: <<Il contributo unificato è prenotato a debito nei confronti dell'amministrazione pubblica ammessa da norme di legge alla prenotazione a debito di altre imposte e spese a suo carico, nei confronti della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato e, nell'ipotesi di cui all'articolo 12, comma 2, nei confronti della parte obbligata al risarcimento del danno>>;

- l'art. 14, comma 1, TUSG;

- l'art. 14, comma 3, TUSG, soltanto in parte;

- l'art. 15 TUSG;

- l'art. 16 TUSG;

- l'art. 17 TUSG.

Hanno come oggetto una delle tre specie del genere unificato, cioè il processo civile o il processo amministrativo o il processo tributario:

- l'art. 14, comma 2, TUSG, che si riferisce solo al processo civile, perché i commi 3-bis e 3-ter, aggiunti successivamente, hanno disposto, e dispongono, sul medesimo oggetto - la determinazione del valore della lite - per il processo tributario e per il processo amministrativo;

- l'art. 14, comma 3-bis, TUSG, per il processo tributario;

- l'art. 14, comma 3-ter, TUSG per il processo amministrativo.

Hanno come oggetto una specie di livello inferiore di una delle tre specie del genere unificato, cioè il processo civile o il processo amministrativo o il processo tributario:

- l'art. 9, comma 1-bis, TUSG: <<Nei processi per controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie, nonché per quelle individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego le parti che sono titolari di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, superiore a tre volte l'importo previsto dall'articolo 76, sono soggette, rispettivamente, al contributo unificato di iscrizione a ruolo nella misura di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), e comma 3, ...>>;

- l'art. 10, comma 1, TUSG;

- l'art. 10, comma 2, TUSG;

- l'art. 10, comma 3, TUSG;
- l'art. 10, comma 6-bis, TUSG;
- l'art. 14, comma 1, TUSG (processi esecutivi di espropriazione forzata);
- l'art. 14, comma 1-bis, TUSG.

Dalla classificazione appena operata, adottata dal TUSG, abbiamo volutamente e momentaneamente escluso l'art. 13 TUSG, perché una sua parte, il comma 1-*quater*, attiene specificamente al tema dell'applicazione al processo amministrativo e al processo tributario d'appello. È giunto il momento di attaccare frontalmente questo problema.

Il testo attuale dell'art. 13 TUSG è il risultato di numerosi interventi succedutisi nel tempo (35) e presenta una struttura, per così dire, stratificata per aggiunte successive a parti preesistenti.

Se si percorre fin dall'origine la tormentata storia dell'art. 13 TUSG si constata che esso, quando vide la luce, aveva una struttura semplicissima: il primo e il sesto comma erano dettati soltanto per il processo civile e per il processo amministrativo; lo si desume dal richiamo che ne era effettuato nell'originario art. 9 TUSG (<<È dovuto il contributo unificato di iscrizione a ruolo, per ciascun grado di giudizio, nel processo civile... e nel processo amministrativo, secondo gli importi previsti dall'articolo 13...>>), oltre che dalla rubrica del Titolo I previgente: <<Contributo unificato nel processo civile e amministrativo>>. Gli altri commi avevano, invece, come oggetto varie singole specie di processi civili.

A partire dal 4 luglio 2006, per effetto dell'art. 21 DL 4 luglio 2006 n. 223, è comparso il comma 6-bis, così formulato: <<Per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato il contributo dovuto è di euro 500; per le istanze cautelari in primo e secondo grado, per i ricorsi previsti dall'art. 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, aggiunto

---

(35) Sono intervenuti a modificare il testo originario dell'art. 13 TUSG:

- 1) l'art. 1-*ter* DL 8 febbraio 2003, n. 18;
- 2) l'art. 1 L. 30 dicembre 2004, n. 311;
- 3) l'art. 9-bis DL 30 giugno 2005, n. 115;
- 4) l'art. 21 DL 4 luglio 2006, n. 223;
- 5) l'art. 1 L. 27 dicembre 2006, n. 296;
- 6) l'art. 2 L. 23 dicembre 2009, n. 191;
- 7) l'art. 15 DLgs 20 marzo 2010, n. 53;
- 8) l'art. 48-bis DL 31 maggio 2010, n. 78;
- 9) l'art. 37 DL 06 luglio 2011, n. 98;
- 10) l'art. 2 DL 13 agosto 2011, n. 138;
- 11) l'art. 28 L. 12 novembre 2011, n. 183;
- 12) l'art. 2 DL 24 gennaio 2012, n. 1;
- 13) l'art. 1 L. 24 dicembre 2012, n. 228;
- 14) l'art. 53 DL 24 giugno 2014, n. 90;
- 15) l'art. 45-bis DL 24 giugno 2014, n. 90;
- 16) l'art. 19 DL 12 settembre 2014, n. 132 .

dall'articolo 2 della legge 21 luglio 2000, n. 205, per quelli previsti dall'articolo 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e per i ricorsi di ottemperanza il contributo dovuto è di euro 250>>. In sostanza, si è introdotta una determinazione della quantità del contributo unificato che è differenziata per specie di giurisdizione (36).

Dal 4 luglio 2009, per volontà dell'art. 67 L. 18 giugno 2009, n. 69, s'è inserito il comma 2-bis, che così diceva: <<Per i processi dinanzi alla Corte di cassazione, oltre al contributo unificato, è dovuto un importo pari all'imposta fissa di registrazione dei provvedimenti giudiziari>>. S'introduceva così una norma che aveva come oggetto una specie - il giudizio di cassazione - del genere intermedio del processo civile, a sua volta specie del genere sommo (il processo).

A partire dal 6 luglio 2011, l'art. 37 DL 6 luglio 2011, n. 98, ha modificato il Titolo I della Parte II in <<Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario>>, ha inserito il processo tributario nell'oggetto della norma di cui all'art. 9 TUSG e ha aggiunto il comma 3-bis all'art. 13: <<Ove il difensore non indichi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio numero di fax ai sensi degli articoli 125, primo comma, del codice di procedura civile, e 16, comma 1-bis del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, ovvero qualora la parte ometta di indicare il codice fiscale nell'atto introduttivo del giudizio o, per il processo tributario, nel ricorso il contributo unificato è aumentato della metà>>: così operando il contributo unificato è stato esteso al processo tributario, ma la sua entità era, per effetto dell'art. 13, comma 1, identica a quella prevista per il processo civile, mentre, come si è già visto, la quantificazione era diversa per il processo amministrativo.

Dal 17 settembre 2011, in base all'art. 2 DL 13 agosto 2011, n. 138, compare il comma 6-quater: <<Per i ricorsi principale ed incidentale proposti avanti le Commissioni tributarie provinciali e regionali è dovuto il contributo unificato nei seguenti importi:

- a) euro 30 per controversie di valore fino a euro 2.582,28;
- b) euro 60 per controversie di valore superiore a euro 2.582,28 e fino a euro 5.000;
- c) euro 120 per controversie di valore superiore a euro 5.000 e fino a euro 25.000 e per le controversie tributarie di valore indeterminabile;
- d) euro 250 per controversie di valore superiore a euro 25.000 e fino a euro 75.000;
- e) euro 500 per controversie di valore superiore a euro 75.000 e fino a euro 200.000;
- f) euro 1.500 per controversie di valore superiore a euro 200.000>>.

---

(36) Sul punto v., di recente, Corte di cassazione 12 dicembre 2017, n. 29679.

Si tratta di un'ulteriore norma speciale efficace per il processo tributario. Per effetto di siffatta norma, il primo comma dell'art. 13 riguarda soltanto il processo civile.

Dal 24 gennaio 2012, in forza dell'art. 2 DL 24 gennaio 2012, n. 1, è stato inserito il comma 1-ter: <<Per i processi di competenza delle sezioni specializzate di cui al decreto legislativo 26 giugno 2003, n. 168, e successive modificazioni, il contributo unificato di cui al comma 1 è quadruplicato. Si applica il comma 1-bis>>. Si tratta di un'altra norma speciale per processi di specie nell'ambito del processo civile.

Dal 1° gennaio 2013, ma per i procedimenti iniziati dal 30 gennaio 2013, l'art. 1 L. 24 dicembre 2012, n. 228, introduce nell'art. 13 TUSG il comma 1-quater, di cui, per comodità del lettore, si riproduce ancora una volta il testo: <<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>>.

Come interpretare questo groviglio di disposizioni normative introdotte in un accesso di bulimia legislativa è il problema che ci siamo proposti di esaminare.

Anzitutto, e non a caso, abbiamo finora analizzato la struttura del TUSG allo scopo d'individuare il contesto normativo adottato dal legislatore per incastonarvi successivamente anche l'art. 13, comma 1-quater. Se sono esatte le rilevazioni effettuate, si deve ritenere che il principio interpretativo fondamentale è costituito, per il diritto attualmente vigente, dalla decisione legislativa di attribuire come oggetto alle norme del TUSG il genere "processo" e di riservare a norme speciali uno speciale regime per date specie di processo.

Di conseguenza, concentrando l'attenzione soltanto su ciò che più interessa in questa sede, assume rilievo che esclusivamente in alcuni periodi passati il comma 1 dell'art. 13, sull'importo del contributo unificato, concerneva processi di giurisdizioni diverse.

In altri termini, secondo il diritto vigente, il contributo unificato iniziale è previsto, con norma generale, per il genere "processo", dall'art. 9 TUSG, ma la sua quantificazione è diversa a seconda delle specie di giurisdizione, perché l'art. 13 TUSG, contiene le seguenti norme speciali:

a) quelle del comma 1, che, sebbene la formulazione letterale non escluda l'applicabilità a processi diversi da quello civile, sono diventate speciali, nel senso che si riferiscono soltanto all'entità del contributo unificato nel processo civile, e ciò per esclusione, cioè perché gli altri due unici processi disciplinati nel Titolo III della Parte I sono quelli amministrativo e tributario, ma essi sono

specialmente regolamentati nei commi successivi dell'art. 13 per lo stesso oggetto;

b) quelle che hanno per oggetto il processo penale e il processo contabile; infatti, l'art. 9 TUSG prevede il contributo unificato per il processo civile, per il processo amministrativo e per il processo tributario (art. 9.1) e non, dunque, per il processo penale (com'è confermato nell'art. 12.1) né per il processo contabile;

c) quelle dedicate al processo amministrativo (comma 6-*bis*) e al processo tributario (comma 6-*quater*), ma limitatamente all'ammontare del contributo unificato.

Quanto a queste ultime, l'art. 13, comma 6-*quater*, TUSG si riferisce al processo tributario di merito per determinare l'ammontare del contributo unificato, senza reiterare la previsione del raddoppio del contributo unificato. Lo stesso avviene per il processo amministrativo, nel comma 6-*bis* (37).

Il raddoppio del contributo unificato, dunque, non si applica ai processi amministrativo e tributario, perché non si ripete nell'art. 13 TUSG, dopo la determinazione dell'ammontare del contributo unificato, la previsione del raddoppio che oramai, per effetto delle modifiche normative succedutesi, sarebbe ristretta al processo civile quale conseguenza della catena di richiami al comma 1-*bis* e poi al comma 1 del medesimo art. 13 TUSG.

Certamente rimane una perplessità, perché, mentre per il giudizio amministrativo e per quello tributario di merito non si applicherebbe il raddoppio del contributo unificato, lo si applicherebbe in quello di legittimità - anche allorquando s'impugni una sentenza del Consiglio di Stato per difetto di giurisdizione) - solo perché cambia il giudice, che da speciale diventa ordinario. Infatti, l'art. 261 TUSG afferma che al processo tributario di legittimità si applicano le norme del testo unico.

Vero è però, per costante giurisprudenza della Corte di cassazione (38), che il ricorso per cassazione in materia tributaria dà luogo ad un ordinario processo civile, nonostante l'art. 261 TUSG lo denomini "processo tributario dinanzi alla Corte di cassazione". Analogo ragionamento può essere fatto per l'impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato.

Allora, il risultato dell'interpretazione sistematica fin qui condotta attribuisce valore decisivo, che altrimenti di per sé esso non avrebbe, anche al significato proprio delle parole impiegate nel comma 1-*quater* dell'art. 13 TUSG: <<un ulteriore importo ... pari a quello dovuto per la stessa impugnazione... a norma del comma 1-*bis*>>:

- l'importo è *ulteriore*, nel senso che si aggiunge a quello già anticipato come contributo unificato iniziale;

---

(37) Corte di cassazione 12 dicembre 2017, n. 29679.

(38) Per tutte, da ultimo, Corte di cassazione 19 maggio 2017, n. 12642.

- l'importo è pari a quello *dovuto*: non è scritto che l'importo sia pari a quello "previsto" dal comma 1-*bis*, ma magari non dovuto in concreto, sicché l'impiego del verbo *dovere* sembra comportare un riferimento puntuale del legislatore proprio al contributo unificato iniziale che il contribuente dovrebbe aver effettivamente versato in adempimento di un obbligo già sorto rispetto al tempo dell'esito del giudizio d'impugnazione;

- l'importo dovuto è pari a quello dovuto per la *stessa* impugnazione *a norma del comma 1-bis*: anche l'uso della parola "stessa" indica che non ci si riferisce alle impugnazioni disciplinate nei commi 6-*bis* (per il processo amministrativo) e 6-*quater* (per il processo tributario) dell'art. 13 TUSG, ma a quelle impugnazioni menzionate nel comma 1-*bis*, cioè a tutte quelle impugnazioni alle quali si applichi, per la determinazione dell'entità del contributo unificato iniziale, il comma 1 dell'art. 13 TUSG.

#### 4. Conclusioni.

In conclusione, quel che la legge chiama esplicitamente <<*ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione*>> (art. 13, comma 1-*quater*, TUSG) e che nella prassi si designa comunemente come "il raddoppio del contributo unificato", è un'imposta-tassa, con funzione secondaria disincentivante, che non s'applica nei processi tributario e amministrativo.