

NICOLA MARIO CONDEMI

Il regime del raddoppio del contributo unificato: fattispecie processuali a confronto (commento alla sentenza della Corte costituzionale n 120 del 2016)

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale ha deciso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, secondo cui «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».

La Corte d'appello di Firenze ha censurato la disposizione, oltre che per violazione dell'art. 53 Cost. – assumendo la natura tributaria della misura – anche per contrasto con il principio di uguaglianza, in quanto la norma realizzerebbe un'irragionevole disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di cancellazione della causa dal ruolo e conseguente estinzione del processo ai sensi degli artt. 181 e 309 cod. proc. civ., fattispecie per la quale il raddoppio del contributo unificato non opera.

La Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile la prima censura ed infondata la seconda, fornendo l'occasione per alcune riflessioni con riferimento ad entrambe.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 53 Cost., giudicata inammissibile per insufficienza argomentativa in merito alle ragioni di contrasto con il parametro evocato, potrebbe ritenersi condivisibile l'assunto da cui muove il rimettente, secondo cui la norma che prevede il raddoppio del contributo unificato abbia natura – oltre che sanzionatoria (come meglio vedremo) – tributaria.

Alla stregua della giurisprudenza costituzionale è infatti indubbia la natura tributaria del contributo unificato.

In tal senso, in particolare, la Corte ha sostenuto che il contributo ha «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»¹. La natura tributaria del contributo unificato è stata successivamente ribadita in molteplici occasioni dalla giurisprudenza

¹ Corte cost., 11 febbraio 2005, n. 73, in *Giur. cost.* 2005, 1.

costituzionale, sempre nell'ambito del contenzioso Stato-autonomie speciali in ordine alla spettanza del relativo gettito².

Di tale natura sembrerebbe nutrirsi anche la norma censurata, considerato che essa prevede, in correlazione alla sussistenza di determinati presupposti, il versamento di un ulteriore importo sempre «a titolo di contributo unificato». E ciò con un'evidenza non riscontrabile in altre ipotesi normative in cui è stato disposto un aggravio economico commisurato al contributo unificato. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 246-bis del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici) – che nei giudizi in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture prevedeva (prima di essere abrogato) la condanna della parte soccombente ad una «sanzione pecuniaria» compresa tra il doppio ed il quintuplo del contributo unificato – ed all'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, il quale prescrive che, quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della proposta di mediazione, il giudice, tra l'altro, condanna la parte vincitrice che l'ha rifiutata al versamento di una «somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto».

Non parrebbe smentire la natura tributaria della disposizione censurata la circostanza che essa rivesta – così come sembrerebbe per gli esempi richiamati – natura sanzionatoria, secondo quanto ritenuto dalla Corte di cassazione³. Ciò non tanto per quell'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui le sanzioni condividono la medesima natura dei tributi a cui accedono⁴ – atteso che nella fattispecie non si tratterebbe di una sanzione correlata all'inadempimento dell'obbligazione tributaria – quanto in ragione dell'ampia discrezionalità riservata al legislatore in relazione alle varie finalità cui, di volta in volta, si ispira l'attività di imposizione fiscale⁵. Tra tali finalità se ne possono individuare anche di extrafiscali. Infatti, il prelievo tributario rappresenta indubbiamente uno degli strumenti più potenti ed efficaci di cui il Governo dispone per attuare un dato programma o indirizzo politico: con il suo impiego è possibile dirigere i consumi, incentivare o disincentivare taluni investimenti, attuare una redistribuzione di ricchezza non solo tra diverse categorie sociali, ma anche tra diverse zone territoriali e, per quel che qui rileva, favorire certi tipi di attività e scoraggiarne altri. In quest'ultima ottica parrebbe collocarsi l'aggravio tributario in questione.

Comunque, anche a condividere l'affermazione circa la natura tributaria della previsione, non ci si può esimere da un cenno a quell'orientamento della giurisprudenza costituzionale che esclude

² Corte cost., 6 giugno 2012, n. 143, in *Giur. cost.* 2012, 3, 1953, Corte cost., 28 novembre 2012, n. 265, in *Giur. cost.* 2012, 6, 4242, Corte cost., 15 marzo 2013, n. 42, in *Giur. cost.* 2013, 2, 736, e Corte cost., 7 luglio 2015, n. 131, in *Giur. cost.* 2015, 4, 1167.

³ Cass. civ., 2 luglio 2015, n. 13636, in www.italgiure.giustizia.it, e Cass. civ., 15 settembre 2014, n. 19464, in www.italgiure.giustizia.it.

⁴ Corte cost., 31 ottobre 2012, n. 241, in *Giur. cost.* 2012, 5, 3587 (s.m.).

⁵ Corte cost., 22 aprile 1997, n. 111, in *Giur. it.* 1997, I, 476.

l'applicabilità dell'art. 53 Cost. ai tributi *lato sensu* giudiziari⁶, tema con cui il rimettente, nella laconicità della motivazione sulla non manifesta infondatezza, omette completamente di confrontarsi.

È, tuttavia, sotto il profilo processuale che la pronuncia in commento presenta maggiore interesse, non fosse altro che per la disamina nel merito delle censure formulate in riferimento all'art. 3 Cost. e per le fattispecie regolate dal codice di rito messe a raffronto.

Come accennato, la disposizione correla l'aggravio del contributo unificato all'integrale reiezione dell'impugnazione o alla sua declaratoria di inammissibilità o di improcedibilità.

Secondo la dottrina⁷, l'inammissibilità consegue alla mancanza dei requisiti previsti dalla legge per l'impugnazione, mentre l'improcedibilità deriva dall'omissione di quelle attività che la legge indica come necessario impulso successivo all'impugnazione medesima. Tale impostazione è stata storicamente avallata dalla giurisprudenza di legittimità⁸ (anche se nel tempo il rigore della distinzione si è dilavato nell'improprio utilizzo dei termini nella prassi giudiziaria⁹), la quale ha anche affermato che «tra le due concorrenti sanzioni processuali debba prevalere quella dell'improcedibilità»¹⁰.

Tanto premesso, la fattispecie d'improcedibilità dell'appello contemplata dall'art. 348, secondo comma, cod. proc. civ. corrisponde perfettamente alla definizione di cui sopra, comminando tale sanzione nel caso in cui l'appellante costituito ometta di comparire alla prima udienza ed a quella successiva, ritualmente comunicatagli.

La norma, che pure ha come unico destinatario l'appellante¹¹, parrebbe non rendere completamente irrilevante la condotta dell'appellato. Da un lato, ove anche questi, sebbene costituito, come l'appellante non compaia alla prima udienza ed a quella successiva, secondo la giurisprudenza prevalente¹² si determinerebbe la cancellazione della causa dal ruolo e l'(immediata¹³) estinzione

⁶ Corte cost., 2 aprile 1964, n. 30, in www.cortecostituzionale.it, Corte cost., 17 aprile 1968, n. 23, in www.cortecostituzionale.it, Corte cost., 27 luglio 1972, n. 149, in www.cortecostituzionale.it, e, ancora di recente, Corte cost., 7 aprile 2016, n. 78, in www.cortecostituzionale.it.

⁷ Per una sintetica disamina della dottrina sul punto si veda N. PICARDI (a cura di) *Codice di procedura civile*, Milano, 2010, pagg. 1858-1862.

⁸ Cass. civ., 16 novembre 1971, n. 3285, in www.italgiure.giustizia.it, e Cass. civ., 2 aprile 1974, n. 937, in www.italgiure.giustizia.it.

⁹ Cass. civ., 6 dicembre 2005, n. 26687, in *Giust. civ. Mass.* 2005, 12.

¹⁰ Cass. civ., sez. un., 5 luglio 1991, n. 7431, in *Giust. civ. Mass.* 1991, 7.

¹¹ Cass. civ., 12 febbraio 2015, n. 2816, in *Giust. civ. Mass.* 2015, e Cass. civ., sez. lav., 4 marzo 2011, n. 5238, in *Giust. civ. Mass.* 2011, 3, 356.

¹² Alcune recenti pronunce della Cassazione (in particolare, Cass. civ., 12 febbraio 2015, n. 2816, cit.) fanno riferimento ad un orientamento diffidente, secondo cui una successiva mancata comparizione anche bilaterale determinerebbe sempre una pronuncia di improcedibilità. In verità, i precedenti citati a titolo esemplificativo (Cass. civ., 19 luglio 2010,

del processo, non l'improcedibilità dell'appello; dall'altro, visto che l'art. 348, secondo comma, cod. proc. civ. non attribuisce «all'appellante il diritto di impedire, non comparendo, la decisione del gravame nel merito o anche solo in rito, così adottando un comportamento che dà luogo ad una irragionevole dilatazione dei tempi del processo, in contrasto sia con la ratio di accelerazione dell'attività processuale ispiratrice della sostituzione dell'art. 348 medesimo operata dalla L. 26 novembre 1990, n. 353, art. 54 (Cass. 31 maggio 2005, n. 11594), sia con il principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost.»¹⁴, parrebbe che l'appellato costituito possa ottenere (quantomeno) alla prima udienza in cui l'appellante non è presente che il gravame sia deciso.

Dunque, in conclusione, la declaratoria dell'improcedibilità dell'appello ai sensi dell'art. 348, secondo comma, cod. proc. civ. andrebbe confinata al caso in cui, concomitantemente alla mancata comparizione dell'appellante alla prima udienza, l'appellato non si costituisca o lo faccia ma si limiti a comparire, restando, per così dire, silente.

Da parte sua, il meccanismo previsto dal (novellato) art. 181 cod. proc. civ. – richiamato dall'art. 309 cod. proc. civ. per le udienze successive alla prima, entrambi applicabili nei giudizi di secondo grado in ragione del rinvio effettuato dall'art. 359 cod. proc. civ. – opera in appello solo nel caso di costituzione di tutte le parti (o, si può ritenere, di almeno due di esse, se in numero superiore) e di loro mancata comparizione alla prima udienza ed a quella successiva (l'art. 309 cod. proc. civ. anche nel caso in cui, evitata l'improcedibilità, l'appellante, unico costituito, non compaia a due udienze consecutive, successive alla prima).

Tanto premesso, con la decisione in commento la Corte costituzionale dimostra di dar seguito al proprio orientamento, secondo cui «la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili»¹⁵, poiché l'eterogeneità delle situazioni messe a confronto impedisce l'instaurazione di un valido rapporto di comparazione e la violazione del citato principio¹⁶.

n. 16821, in *Giust. civ. Mass.* 2010, 9, 1136, e Cass. civ., 25 luglio 2006, n. 16938, in *Giust. civ. Mass.* 2006, 7-8) non traggono affatto simile conseguenza.

¹³ Ciò in virtù della sostituzione dell'art. 181 cod. proc. civ. operata dall'art. 50 del d.l. n. 112 del 2008, applicabile unicamente ai giudizi instaurati in epoca successiva all'entrata in vigore del menzionato decreto del 2008 e, quindi, a far data dal 25 giugno 2008 (Cass. civ., 12 febbraio 2015, n. 2816, cit.).

¹⁴ Cass. civ., 12 febbraio 2015, n. 2816, cit., Cass. civ., sez. lav., 4 marzo 2011, n. 5238, cit., Cass. civ., sez. lav., 6 marzo 2007, n. 5125, in *Giust. civ. Mass.* 2007, 3, e Cass. civ., sez. lav., 19 marzo 2001, n. 3920, in *Giust. civ. Mass.* 2001, 520.

¹⁵ Corte cost., 4 giugno 2014, n. 155, in *Giur. cost.* 2014, 3, 2472 (s.m.).

¹⁶ Corte cost., 3 dicembre 2015, n. 248, in *Foro it.* 2016, 2, I, 397, Corte cost., 20 marzo 2013, n. 47, in *Giur. cost.* 2013, 2, 796, Corte cost., 6 febbraio 2013, n. 12, in *Giur. cost.* 2013, 1, 259, e Corte cost., 20 aprile 2012, n. 101, in *Giur. cost.* 2012, 2, 1405.

Infatti, a parte il dato comune rappresentato dall'inerzia (mancata comparizione) postulata sia dall'improcedibilità di cui all'art. 348, secondo comma, cod. proc. civ. che dalla cancellazione/estinzione di cui agli artt. 181-309 cod. proc. civ., la Corte valuta infondata la questione in quanto esclude l'omogeneità degli istituti in correlazione alla norma censurata.

Anzitutto, il regime del raddoppio del contributo unificato accomuna tutti i casi di esito negativo dell'appello, essendo previsto per le ipotesi «del rigetto integrale o della definizione in rito, negativa per l'impugnante, dell'impugnazione»¹⁷. Nel novero di tali ipotesi rientra senz'altro l'improcedibilità comminata dall'art. 348, secondo comma, cod. proc. civ., mentre non lo stesso può dirsi per la cancellazione della causa dal ruolo e l'estinzione del processo, che non si prestano ad omologa valutazione.

In secondo luogo, la norma censurata, di natura sanzionatoria ed eccezionale, di stretta interpretazione ed insuscettibile di applicazione estensiva o analogica ai casi di estinzione¹⁸, secondo la Corte di cassazione¹⁹ risponderebbe alla *ratio* di scoraggiare le impugnazioni dilatorie o pretestuose. Tale *ratio* – sembra ritenere il giudice delle leggi – si palesa e si giustifica in particolare nelle ipotesi di reiezione in rito (come accadrebbe nel giudizio *a quo*) - molto meno nei casi di rigetto dell'impugnazione nel merito, quantomeno in quelli in cui l'esito del gravame, seppur interamente infausto, sia frutto di valutazioni complesse, dei fatti come nell'interpretazione delle disposizioni normative, dunque non evidentemente pronosticabili *ex ante* – e fonda di per sé l'applicazione della norma alla fattispecie contemplata dall'art. 348, secondo comma, cod. proc. civ., non anche a quella di cui all'art. 181 cod. proc. civ., che prescinde dal profilo impugnatorio ed in appello richiede necessariamente la concorrente ed omologa condotta omissiva dell'altra parte, a prescindere dal fatto che abbia o meno interposto a sua volta impugnazione incidentale. In che modo, dunque, potrebbe manifestarsi la ritenuta funzione deterrente? Viepiù, se dalla citata giurisprudenza di legittimità²⁰ detta funzione è stata esclusa – e la norma censurata non applicata – con riguardo ai casi di sopravvenuta inammissibilità dell'impugnazione, come potrebbe operare quando l'estinzione per mancata comparizione si verifichi nel prosieguo del giudizio, dopo la prima udienza, ex art. 309 cod. proc. civ. (evenienza richiamata dal rimettente per argomentare l'irragionevole disparità di trattamento)?

¹⁷ Cass. civ., 27 marzo 2015, n. 6280, in *Giust. civ. Mass.* 2015, Cass. civ., 13 maggio 2014, n. 10306, in *Giust. civ. Mass.* 2014, e Cass. civ., 14 marzo 2014, n. 5955, *Giust. civ. Mass.* 2014.

¹⁸ Cass. civ., 12 novembre 2015, n. 23175, in *Giust. civ. Mass.* 2015, Cass. civ., 30 settembre 2015, n. 19562, in www.italgiure.giustizia.it, e Cass. civ., 30 settembre 2015, n. 19560, in *Giust. civ. Mass.* 2015.

¹⁹ Cass. civ., 2 luglio 2015, n. 13636, cit., e Cass. civ., 15 settembre 2014, n. 19464, cit.

²⁰ Cass. civ., 2 luglio 2015, n. 13636, cit., e Cass. civ., 15 settembre 2014, n. 19464, cit.

Infine, la Corte di cassazione ha evidenziato che il raddoppio del contributo si muove nell'ottica di un parziale ristoro dei costi del vano funzionamento dell'apparato giudiziario o della vana erogazione delle, pur sempre limitate, risorse a sua disposizione²¹.

Tale inutile dispendio di energie processuali e di correlati costi non può senz'altro riscontrarsi con riferimento alla fattispecie di cui agli artt. 181 e 309 cod. proc. civ. Come evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità, «è pacifico che l'applicazione degli artt. 181 e 309 cod. proc. civ. e la conseguente emissione di un provvedimento di cancellazione della causa dal ruolo [e di estinzione] presuppongono la mancata comparizione di entrambe le parti sia alla prima udienza sia a quella successiva alla quale la causa sia stata rinviata, sul presupposto che tale comportamento costituisca una tipica manifestazione di disinteresse alla prosecuzione del processo»²². Al di là dell'evocazione semantica, quasi idonea ad avvalorare la tesi del rimettente, tale disinteresse ha le caratteristiche di manifestarsi dopo la costituzione delle parti in secondo grado – o, comunque, dopo che l'appellante unico costituito ha evitato l'improcedibilità, comparendo alla prima udienza – dopo, quindi, che sono state disvelate le tesi difensive, eventualmente dopo l'adozione dei provvedimenti sull'esecuzione provvisoria della sentenza impugnata, ordinatori o istruttori e l'assunzione delle prove, nonché – salva l'ipotesi residuale di applicazione dell'art. 309 cod. proc. civ. nel caso di appellante non comparso solo successivamente alla prima udienza – concordemente, ossia in base ad una condotta che non è unilaterale, bensì coordinata con quella omologa dell'altra parte. Tale ultima differenza rispetto all'ipotesi della mancata comparizione del solo appellante alla prima udienza, unitamente agli altri rilievi che precedono, impedisce di considerare presuntivamente vano il dispendio di energie processuali intervenuto, proprio perché potenzialmente funzionale all'insorgenza del citato disinteresse, che nella pratica cela, di norma, la composizione stragiudiziale della controversia. Anzi, il funzionamento dell'apparato giudiziario si sarebbe dimostrato massimamente utile, avendo condotto ad una soluzione che, evitando l'ulteriore corso processuale, ha determinato un risparmio di risorse ed al contempo conseguito un assetto condiviso degli interessi antagonisti originariamente dedotti nella controversia, potenzialmente foriero di una pacificazione preclusiva di liti future. Non avrebbe quindi senso – a riprova dell'ontologica differenza intercorrente con la fattispecie dell'improcedibilità – sanzionare simili condotte delle parti processuali, scoraggiando un esito auspicabile, peraltro colpendo con l'aggravio contributivo il solo appellante sebbene il suo comportamento si coordini con quello della controparte ed abbia un'identica incidenza eziologica sulla definizione del giudizio.

Analoghe considerazioni non possono svolgersi con riferimento alla mera mancata comparizione alla prima udienza dell'appellante costituito nei casi – in precedenza descritti – in cui essa conduce alla declaratoria d'improcedibilità.

Certo, non si può in assoluto escludere che anche l'interposizione dell'appello seguita dalla costituzione di chi l'ha proposto e dalla mancata comparizione alla prima udienza, soprattutto

²¹ Cass. civ., 27 marzo 2015, n. 6280, cit., Cass. civ., 13 maggio 2014, n. 10306, cit., e Cass. civ., 14 marzo 2014, n. 5955, cit.

²² Cass. civ., sez. lav., 4 marzo 2011, n. 5238, cit.

quando accompagnata dalla contumacia dell'appellato, possa aver determinato e significare l'intervenuta composizione bonaria della controversia; tuttavia, simile situazione appare avvalorata da un minor grado di presumibilità rispetto all'altra, in cui si constata la cooperazione di tutte le parti o una condotta unilaterale intervenuta a processo inoltrato, il che rende pertanto non ingiustificata la diversa impostazione normativa delle due ipotesi.

Ciò senza contare che l'appellante, ove sia stato raggiunto un accordo, potrebbe pur sempre comparire alla prima udienza adducendo la sistemazione pattizia della controversia ed eventualmente rinunciando all'appello, onde ottenere un provvedimento dichiarativo della cessazione della materia del contendere o di estinzione; in tal caso necessariamente senza oneri di rimborso spese (atteso che si presuppone la mancata costituzione della controparte) ed altrettanto necessariamente non assistito dal raddoppio della contribuzione unificata (che, come accennato, è insuscettibile di applicazione estensiva o analogica). Quindi, attraverso tra l'altro un comportamento fattivo e collaborativo con l'esercizio della giurisdizione (in sé tale da porsi su un asse valoriale completamente diverso da quello – sanzionato dalla norma tributaria - della proposizione di un'impugnazione che sia *tout court* dichiarata improcedibile per inerzia del proponente), egli ben potrebbe, nell'ipotesi di accordo, evitare la sanzione la cui applicazione è indicata come ragione di disparità nell'ordinanza di remissione. Sicché, anche da questa angolazione (potenzialmente tale da intercettare una parziale sovrapposizione della ragioni che possono sottendere all'estinzione del processo per mancata comparizione ed alla declaratoria d'improcedibilità ai sensi dell'art. 348, secondo comma, cod. proc. civ. nell'assenza processuale anche dell'appellato) sfuma il dubbio di disparità: ciò proprio perché la sanzione tributaria in cui si anniderebbe il *vulnus* e che resta del tutto giustificata ove l'improcedibilità sia sorretta da ragioni diverse, risulterebbe invece evitabile, in caso di composizione stragiudiziale della controversia, semplicemente attraverso un comportamento dell'appellante che espliciti l'intervenuto accordo, nella menzionata – ed evidentemente favorita - ottica di collaborazione con l'esercizio della giurisdizione.

In conclusione, gli argomenti che precedono, sinteticamente addotti dalla sentenza in commento a sostegno della pronuncia di infondatezza, comprovano la disomogeneità tra le due fattispecie a confronto, con la conseguenza di escludere la violazione del principio di uguaglianza in un ambito in cui, peraltro, il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della palese irragionevolezza (nella fattispecie non lamentata), sia che si ritenga vertersi in materia di spese processuali poste a carico degli utenti della giustizia²³ ed eventualmente in materia anche²⁴ o solo

²³ Corte cost., 13 giugno 1983, n. 162, in *Giur. it.* 1984, I,1,27.

²⁴ Corte cost., 6 maggio 2010, n. 164, in *Giur. cost.* 2010, 3, 1999.

tributaria²⁵, sia che si tratti di materia processuale nel cui ambito ricondurre anche le norme relative alle spese di giustizia²⁶, sia, infine, che si voglia dare maggior rilievo al profilo sanzionatorio²⁷.

²⁵ Corte cost., 15 maggio 2015, n. 83, in *Foro it.* 2015, 7-8, I, 2263, e Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 223, in *Giur. cost.* 2012, 5, 3293 (s.m.).

²⁶ Corte cost., 28 novembre 2012, n. 270, in *Giur. cost.* 2012, 6, 4263, e Corte cost., 21 dicembre 2007, n. 446, in *Giur. cost.* 2007, 6.

²⁷ Corte cost., 21 marzo 2011, n. 93, in *Giur. cost.* 2011, 2, 1357, Corte cost., 30 gennaio 2009, n. 23, in *Giur. cost.* 2009, 1, 159, Corte cost., 17 dicembre 2008, n. 424, in *Giur. cost.* 2008, 6, 4832, e Corte cost., 14 luglio 2006, n. 292, in *Giur. cost.* 2006, 4.