

## L'USO DELLE DIRETTIVE MINISTERIALI NEGLI ISTITUTI DI SPESA DEL PROCESSO

CAGLIOTI GAETANO WALTER

Non sempre, con particolare riguardo agli istituti di spese di giustizia<sup>1</sup> e agli effetti fiscali degli atti del procedimento giurisdizionale, la normativa è (appare) caratterizzata dalla “chiarezza”<sup>2</sup>.

Mancanza di “chiarezza”, della norma, che spesso crea contrasti nella sua “interpretazione” e, consequenziale, “applicazione concreta” tra i diversi Uffici giudiziari e nei rapporti tra quest’ultimi e l’utenza.

Per evitare, e spesso per regolamentarne, i contrasti l’Amministrazione giustizia, tramite le sue articolazioni centrali, dirama direttive nelle due forme di note e circolari<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Attualmente è in vigore il Decreto Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, c.d. Testo Unico spese di giustizia, che [rif. Relazione illustrativa del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia] “riunisce e coordina le norme sulle spese del procedimento giurisdizionale”.

<sup>2</sup> Ancora lontani dall’applicazione concreta dell’articolo 1 punto 1.1 della “Guida alla redazione dei testi normativi” redatta, facendo seguito alla circolare Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001 n. 1/1.1.26/10888/9.92 e in esecuzione di quanto previsto della stessa, da parte del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza Consiglio dei Ministri, ai sensi del quale “Il preceitto normativo ha la valenza di un ordine. Esso è, dunque, efficace ed autorevole solo se è preciso, sintetico e chiaro per il destinatario...”

<sup>3</sup> Istituti che hanno identica funzione, il tratto distintivo si ha nei diversi destinatari delle stesse: le note sono direttive dirette, a risposta, all’ufficio giudiziario che ha posto il quesito assimilabili, per costante giurisprudenza di legittimità, “quanto ad efficacia interna” alle circolari, quest’ultime, emanate d’Ufficio dal Ministero o a seguito di espresso quesito, sono, invece, indirizzate a tutti gli uffici giudiziari.

Direttive atte a chiarire la portata delle norme a disporre riguardo la loro pratica applicazione<sup>4</sup>.

Direttive non sempre in *coerenza* con il dettato normativo, la sua finalità e le regole e principi che sottendono alla c.d. attività “*interpretativa interna*” delle Amministrazioni ministeriali.

Sempre più spesso, inoltre, le direttive ministeriali nascono dall’esigenza di rendere applicabili al contesto generale degli uffici pronunce giurisprudenziali<sup>5</sup>.

Esigenza, quest’ultima, sia a seguito di contenziosi, spesso di natura tributaria, che hanno riguardato, quali parti processuali, singoli Uffici giudiziari o la stessa Amministrazione Centrale, sia nei casi in cui le decisioni dei magistrati riguardino aspetti applicativi degli istituti di spesa sui quali si è pronunciata la giurisdizione ordinaria<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> La prassi generalmente adottata di rispondere unicamente con nota all’Ufficio richiedente fa sì che la *corretta* applicazione della normativa per come disposto dal Superiore Ministero non è a conoscenza dalla totalità degli uffici con conseguenziali disparità di applicazione, nel territorio nazionale, della normativa stessa.

<sup>5</sup> Il personale che lavora nelle cancellerie giudiziarie si trova ad affrontare difficoltà e, inutile, aumento del carico di lavoro a seguito di, spesso opinabili, indirizzi della giurisdizione di Legittimità ripresi da direttive Ministero Giustizia e Agenzia delle Entrate. Tra le tante: la decisione della Cassazione civile Sez. III, n. 1023 del 2013 ripresa ben 5 anni dopo (!!??) dall’Agenzia delle Entrate (risoluzione 9/E del 7 maggio 2018), a che il Consulente tecnico d’ufficio liquidato con pagamento a carico della parte processuale privata sia tenuto ad intestare ed inviare la fattura agli uffici giudiziari, lo stesso Ministero della Giustizia - Direzione Generale della Giustizia Civile - Ufficio I - Affari civili interni - DAG.30/05/2018.0109392.U e DAG.26/09/2018.0168994.U ha comunicato agli uffici giudiziari di “*aver avviato al riguardo un’interlocuzione con l’Agenzia delle Entrate al fine di verificare la possibilità di individuare soluzioni operative in grado di non aggravare ulteriormente le complesse attività degli uffici giudiziari in tema di pagamento delle spese di giustizia*; o ai problemi che ha creato, e continua a creare, l’indirizzo dei giudici di legittimità, ripreso dal Ministero della Giustizia (nota DAG.17/10/2014.0138763.U e circolare DAG.14/07/2015.013148.U), che ha indicato, in violazione della normativa e dei principi del testo unico spese di giustizia, nello specifico articolo 131 del d.p.r. 115/2002, la decorrenza degli effetti dell’ammissione al patrocinio nel giudizio civile alla domanda equiparandolo al giudizio penale dove però esiste uno specifico articolo, 109 tusg, che lo prevede.

<sup>6</sup> Spesso il Ministero della Giustizia si adegua agli indirizzi giurisprudenziali “vincolando” gli uffici giudiziari all’applicazione degli stessi pur se non parti nei

Riguardo alle pronunce giurisprudenziali gli uffici di cancelleria, ricordiamo, non sono “*vincolati*” alle “sentenze”.

Vincolo che, però, si ha:

- a) quando l’ufficio giudiziario o il Ministero della Giustizia stesso non sia (siano) parte nel processo [art. 2909 codice civile “*l’accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato, fa stato ad ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa*”];
  - o
  - b) quando la decisione giurisprudenziale non venga, espressamente, richiamata in una circolare o nota ministeriale<sup>7</sup> che, in quanto norma interna, vincola gli uffici.

Come, più volte, chiarito dalla giurisprudenza di legittimità tributaria<sup>8</sup> le direttive, sia nella forma delle note che delle circolari, non sono atti normativi né sono (possono essere) ad essi assimilabili.

---

giudizi in deroga al principio ex articolo 2909 codice civile ai sensi del quale “*l’accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato ad ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa*”.

<sup>7</sup> Esempi importanti, dei quali daremo conto nel presente lavoro, ne sono: **a)** equiparazione della decorrenza degli effetti dell’ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile e penale [DAG.17/10/2014.0138763.U e DAG.14/07/2015.013148.U a seguito della pronuncia Cassazione sentenza n. 24729 del 23 novembre 2011] equiparazione, sistema di, di cui ci occuperemo nello specifico nel presente lavoro; **b)** estensione dell’esenzione, in materia di imposta di registro, prevista ex art. 46 l. 394/91 prima ai giudizi di impugnazione delle sentenze del giudice di pace oggi a tutti i provvedimenti inferiori a 1.033 € a prescindere dal magistrato o dal grado di giudizio [DAG.21/03/2016.0052330.U, DAG.23/07/2018.0148441.U, DAG.22/04/2022.0088930.U a seguito delle pronunce Cassazione sentenza n. 16310 del 14 luglio 2014 e numeri 2416978, 16979, 16780, 16981 del 24 luglio 2014 e ordinanze numeri 21050 del 2 ottobre 2020 n. 4725 del 22 febbraio 2022]; **c)** in materia di non incidenza sul pagamento del contributo unificato, con integrazione di quanto già pagato al momento dell’iscrizione a ruolo, in caso di condanna della parte per lite temeraria [DAG.29/10/2015.0162465.U, DAG.16/11/2015.0172664.U, DAG.08/04/2016.063597.U, DAG.16/08/2017.0153361.U, DAG.21/08/2019.0164515.U, a seguito di Cassazione sentenza n. 17704 del 19 luglio 2013]

<sup>8</sup> Cassazione sezione Tributaria Civile sentenze numero 23031/2007, 21154/2008, 237/2009, 5137/2014.

Sono, inoltre, del tutto prive del potere di innovare l'ordinamento giuridico e per questo motivo non sono vincolanti per i cittadini e, a maggior ragione, per i giudici<sup>9</sup>.

Ma, come accennato, vincolano gli uffici a cui sono dirette in quanto “*atti di un'autorità superiore che stabiliscono in via generale ed astratta regole di condotta di autorità inferiori nel disbrigo di affari d'ufficio*”<sup>10</sup>.

Per il Consiglio di Stato<sup>11</sup> “*la circolare ministeriale, interpretativa di una disposizione di legge, è, in linea di principio, un atto interno finalizzato ad indirizzare uniformemente l'azione degli organi amministrativi, privo di effetti esterni*”.

Sempre per il Consiglio di Stato le circolari costituiscono “*atti interni a un pubblico ufficio, diretti agli organi di tale ufficio e ai loro dipendenti; esse vincolano solo i comportamenti degli organi operativi sottordinati dell'ufficio*”<sup>12</sup>.

Finalità delle direttive ministeriali, non di natura c.d. organizzativa, è quella di diramare le necessarie istruzioni operative a seguito dell'introduzione di novità legislativa o della pubblicazione di sentenze, sia ordinarie che tributarie, particolarmente significative e che incidano sulle attività giornaliere degli uffici giudiziari.

Si tratta, quindi, di un'attività meramente strumentale all'obiettivo di indirizzare, in modo univoco, i comportamenti degli uffici su tutto il territorio nazionale.

Ulteriore problematica si verifica quando, le direttive ministeriali vengono emanate nella forma della nota.

In questo caso la direttiva è portata alla sola conoscenza dell'ufficio giudiziario destinatario della stessa e sconosciuta agli altri uffici che ne vengono a conoscenza dall'utenza stessa che

---

<sup>9</sup> In tal senso anche Sentenza Corte Costituzionale n. 33/2019.

<sup>10</sup> Cfr F. Cammeo *A proposito di circolari e istruzioni* in Giurisprudenza Italiana 1920, III, 1.

<sup>11</sup> Consiglio di Stato, sez. III, 26 ottobre 2016 n. 4478.

<sup>12</sup> Consiglio di Stato, sentenze numero 3457/2012 e 567/2017.

spesso lamenta palese disparità di applicazione della normativa da un ufficio all'altro.

Per la giurisprudenza di legittimità<sup>13</sup>, come visto, gli atti interni all'amministrazione sono del tutto privi del potere di innovare l'ordinamento giuridico.

Giurisprudenza e dottrina concordano nel ritenere che le direttive ministeriali, nella forma di nota e/o circolare, non possono:

- a) prevedere requisiti e/o condizioni ulteriori rispetto a quelli imposti dalla legge;
- b) disporre adempimenti diversi e/o più o meno onerosi rispetto a quelli previsti dalla legge;
- c) porre delle eccezioni che la legge non prevede;
- d) disciplinare in modo diverso fattispecie regolate dalla legge;
- e) imporre oneri economici a carico dei cittadini non previsti dalla legge (in materia di spese per il processo in materia di contributo unificato, bolli, diritti di cancelleria, ecc.).

La circolare e la nota, inoltre, non può (non potrebbe) integrare o attuare una disposizione normativa.

L'*astrattezza*<sup>14</sup> della norma giuridica può, a volte, necessitare di *ulteriori atti* che ne specifichino nel dettaglio contenuto e, ove occorresse, le modalità operative.

*Ulteriori atti* come i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o i decreti ministeriali<sup>15</sup> che se pur classificate<sup>16</sup> di “*rango inferiore*”, hanno natura normativa regolamentare e

---

<sup>13</sup> Vedi nota 8.

<sup>14</sup> La norma giuridica è astratta perché prevede casi ipotetici (fattispecie astratta) che potrebbero verificarsi nella realtà (fattispecie concreta). “*strettamente collegata alla generalità è l'astrattezza in quanto che la norma proprio perché disciplina categorie e non casi concreti*” T. Martines *Diritto Costituzionale* ed. Giuffrè.

<sup>15</sup> Ad esempio la legge 399/1999 ha abrogato gli articoli dal 20 al 32 del Regio Decreto 1368/1941 (disposizioni di attuazione del codice di procedura civile) prevedendo che, con decreto ministeriale sono stabiliti i registri che devono essere tenuti e le modalità di tenuta, a cura delle cancellerie, presso gli uffici giudiziari

<sup>16</sup> Vedi argomento in “*fonti delle norme giuridiche*” A. Torrente - P. Schlesinger *Manuale di diritto Privato* ed. Giuffrè.

sono, quindi, vincolanti per i cittadini e, a maggior ragione, per i pubblici Uffici.

Le direttive ministeriali, nella forma della nota e della circolare, non possono neanche *interpretare*, nel significato *tecnico* proprio del termine<sup>17</sup>, la norma.

Tra l'altro in materia di spese nel e per il processo, c.d. spese di giustizia che trovano la loro regolamentazione nel Decreto Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115 (di seguito indicato con l'acronimo tusg), istituti come il contributo unificato, diritti di copia e imposta di registro per la loro natura fiscale<sup>18</sup> <sup>19</sup> non sono (non sarebbero) soggetti ad interpretazioni analogica<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> L'interpretazione giuridica della norma è l'attività con la quale si chiarisce il significato della norma stessa al fine di poterla applicare al caso concreto. Attività svolto da dottrina (senza potere vincolante) e dai giudici (potere vincolante nel caso oggetto del giudizio). Nel nostro ordinamento distinguiamo: a) *interpretazione giudiziale* che viene compiuta dal giudice nella definizione della lite processuale per risolvere il caso concreto oggetto di controversia e i cui effetti sono vincolanti solo tra le parti in causa o i loro eredi o aventi causa (art. 2909 c.c.); b) *interpretazione dottrinale* posta in essere da studiosi del diritto a fine scientifico e/teorico. Attività non vincolante; c) *interpretazione autentica* effettuata dallo stesso Legislatore attraverso una nuova norma al fine di chiarire una legge preesistente. Ha efficacia vincolante. Metodi di interpretazione della norma *letterale* o per *analogia* (artt. 12 e 14 Disposizioni sulla legge in generale).

<sup>18</sup> “Il contributo unificato ha natura di entrata tributaria” Corte Costituzionale, sentenza 7 febbraio, depositata 11 febbraio 2005, n. 73; Corte di Cassazione – sentenza 17 aprile 2012, n. 5994.

<sup>19</sup> Il “ *pagamento dei diritti di copia*” ha “*indubbia natura tributaria*” Provvedimento ministero della giustizia 8 settembre 2023 “l'esazione dei diritti di copia (art. 40 e 260 e ss T.U spese di Giustizia) ha natura fiscale e le relative disposizioni non sono derogabili se non nei casi espressamente previsti dalla legge. (vedasi in proposito circolari ministero della giustizia n. DAG.18/03/2010.0041309.U, DAG.24/11/2006.0124681.U, n. 4/2668/4 del 6.12.1985, n.1390/26 del 16.4.1958, n. 8/158/16 del 20.4.1980, n. 8/1134/19.128 del 16.1.1990)”

<sup>20</sup> “Le disposizioni contenute nel testo unico sulle spese di giustizia hanno natura tributaria e come tali non sono suscettibili di interpretazione analogica” (DAG.31/03/2017.0063912.U e Provvedimento del 26 febbraio 2021 in Filo Diretto, ora risposte ai quesiti degli uffici giudiziari, e in Foglio di Informazione anno 2022).

Spesso la normativa, in specie in occasione di Testi unici<sup>21</sup>, è accompagnata, nei suoi lavori preparatori, da relazioni illustrate, oltre che tecniche<sup>22</sup>, che forniscono “*l'esplicitazione delle motivazioni del provvedimento, delle sue finalità, dei suoi raccordi con la normativa previgente e, dei contenuti normativi delle disposizioni proposte*”<sup>23</sup>.

In particolare, *nella relazione illustrativa devono essere enunciati i principi ispiratori dell'iniziativa medesima, i contenuti e, dettagliatamente, devono essere illustrati i singoli articoli*<sup>24</sup>.

In tal modo il testo normativo, spesso redatto con terminologia tecnica di non facile comprensione per tutti, è reso agevolmente comprensibile e chiarificatore dei riferimenti normativi in esso contenuti<sup>25</sup>.

Relazioni illustrate in quanto provenienti da organi legislativi chiaramente vincolanti per gli organi amministrativi nell'applicazione pratica della norma.

Delineate, a sommi capi, natura contenuto e finalità di note e circolari analizziamone l'uso che se ne fa da parte degli Uffici ministeriali giustizia di via Arenula.

Poche e sporadiche le direttive c.d. organizzative.

La maggiore produzione riguarda direttive finalizzate a diramare le necessarie istruzioni operative a seguito dell'introduzione di novità legislativa e/o della pubblicazione di

---

<sup>21</sup> Il Testo Unico, spesso indicato con l'acronimo TU, nell'ordinamento giuridico italiano è la raccolta di norme (leggi e regolamenti) che disciplinano la stessa materia.

<sup>22</sup> Per la circolare del 20 aprile 2001, elaborata d'intesa con i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sono individuate le seguenti relazioni:

- relazione illustrativa;
- relazione tecnica;
- relazione tecnico-normativa;
- analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

<sup>23</sup> Da *Le relazioni a corredo degli atti normativi e la Bollinatura RGS* in sito Ministero dell'Economia e delle Finanze.

<sup>24</sup> Vedi nota 20.

<sup>25</sup> Vedi nota 20.

sentenze, sia ordinarie che tributarie, particolarmente significative e che incidano (o possano farlo) sulle attività giornaliere degli uffici giudiziari.

L'uso delle direttive, nelle due forme di note e circolari<sup>26</sup>, che ne fanno gli uffici ministeriali di via Arenula (troppo) spesso si discosta dalle regole e dai principi generali che le regolamentano.

Nella delicata materia delle spese di giustizia<sup>27</sup>, riscontriamo direttive *ampliative* o *riduttive* della portata della norma stessa se non *integrativa* o in alcuni casi, addirittura, *creativa* o *modificativa* del dettato normativo<sup>28</sup>.

Analoga situazione riscontriamo negli interventi ministeriali in materia di patrocinio a spese dello Stato<sup>29</sup>.

In una materia in cui “... *appare fin troppo evidente come il Legislatore si sia voluto complicare la vita nel voler essere conciso e nello stesso tempo esaustivo nel regolare situazioni già di per sé complesse*”<sup>30</sup> spesso gli interventi ministeriali e della giurisprudenza recepiti, quest'ultimi, in direttive ministeriali si sono rivelati *peggiori del male*.

---

<sup>26</sup> Vedi nota 3.

<sup>27</sup> Per *spese di giustizia* si intendono le spese che si formano nel processo, civile e penale, a seguito di provvedimento del magistrato e/o dell'attività delle parti, e che trovano regolamentazione nelle disposizioni di cui al d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 (c.d. Testo Unico spese di giustizia).

<sup>28</sup> L'uso che si fa delle direttive nel Dicastero Giustizia sarà condizionato dal fatto che vengono predisposti e firmati da magistrati in comando al Ministero della giustizia che troppo spesso, per quel che è dato di vedere, non si sentono legati al senso letterale del testo normativo? Attualmente tutte le posizioni apicali (Capo del Gabinetto e Vice Capo, Capo e vice capo dipartimenti e direzioni generali) e alcune anche non apicali oltre agli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro al Ministero della giustizia sono occupate da magistrati salvo al momento due su un totale di 28, considerando i soli dipartimenti e le direzioni generali.

<sup>29</sup> Il patrocinio a spese dello Stato è regolamentato dalla Parte terza del Decreto Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n 115, Testo Unico spese di giustizia, articoli da 74 a 145.

<sup>30</sup> Nicola Iannello “ancora sul recupero delle spese da parte dello Stato” in ANVAG.

Analizziamo alcuni casi concreti di direttive ministero della Giustizia con specifico riguardo alle determinazioni di via Arenula relative agli istituti di spesa (diritti di copia, anticipazioni forfettarie all'Erario ne processo civile e contributo unificato) o in materia di patrocinio a spese dello Stato di maggiore incidenza nelle attività quotidiane delle cancellerie giudiziarie, materie dove più che di direttive si avrebbe bisogno di chiari interventi normativi.

Quando parte nel processo è una pubblica amministrazione<sup>31</sup> <sup>32</sup> le spese occorrenti alla stessa vengono, articolo 158 tusg, *anticipate*<sup>33</sup> e/o *prenotate a debito*<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Articolo 3 lettera q) "amministrazione pubblica ammessa alla prenotazione a debito è l'amministrazione dello Stato, o altra amministrazione pubblica, ammessa da norme di legge alla prenotazione a debito di imposte o di spese a suo carico" stante la genericità del richiamato articolo i problemi nascono dall'inesistenza di una classificazione esaustiva delle amministrazioni pubbliche che godrebbero degli effetti ex art. 158 tusg salvo i casi evidenti dei Ministeri. Difficoltà di individuazione che hanno creato non poche problematiche: eclatante il caso dell'Agenzia Beni Sequestrati e Confiscati che per anni è stata, dagli uffici in assenza di espresse disposizioni ministeriali, considerata amministrazione pubblica ai fini dell'articolo 158 tusg, il problema ha trovato, non applicabilità della normativa in esame, soluzione con la nota prot. 7891/2017 del Ministero Economia e Finanze; da ultimo l'istituzione dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione, che dopo una interpretazione ministeriale errata tra l'altro in contraddizione da quanto interpretato dalla quasi unanimità degli uffici giudiziari, ha trovato soluzione con una specifica disposizione di legge Decreto Legge n. 34/2023 convertito con Legge 6/2023.

<sup>32</sup> Ai fini dell'inquadramento tra le amministrazioni pubbliche ammesse alla prenotazione a debito è indispensabile una esplicita norma di diritto positivo [ cfr. da ultimo DAG.14/02/2024.0033886.U]

<sup>33</sup> Art. 3 lettera t) d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115/02 **anticipazione**: è il pagamento di una voce di spesa che, ricorrendo i presupposti previsti dalla legge, è recuperabile."

<sup>34</sup> Lettera s) articolo 3 D.P.R. 30 maggio 2020 n. 115 (testo unico spese di giustizia): "**prenotazione a debito** è l'annotazione a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è pagamento, ai fini dell'eventuale successivo recupero".

Il Legislatore del tusg non ha, nel richiamato articolo 158, fatto cenno alcuno ai diritti di copia e nello specifico alle modalità di pagamento degli stessi<sup>35</sup>.

La *lacuna* normativa è stata, anche se *temporaneamente*, *sanata* con circolare ministeriale che ha, sembrerebbe abbia, applicato in via analogica i criteri di prenotazione a debito previsti ex art.131 tusg, in materia di patrocinio a spese dello Stato<sup>36</sup> o ex art. 148 tusg, in materia di eredità giacente attivata d'ufficio o ex art. 155 tusg in materia di spese nelle procedure di vendita di beni sequestrati e di beni confiscati.

La “*dimenticanza*”, quindi, è stata “*provvisoriamente*” sanata dalla circolare del Ministero della Giustizia<sup>37</sup>.

Circolare ai sensi della quale “*l'art. 158 DPR 115/02 nell'effettuare la riconoscione delle voci di spesa nei processi in cui è parte l'amministrazione pubblica ammessa al beneficio, ha omesso il diritto di copia... si ritiene possa applicarsi l'istituto della prenotazione a debito anche alla spesa per il rilascio delle copie...*”.

Il tusg è stato, negli anni, oggetto di numerose integrazioni normative che hanno *dimenticato* di sanare la *dimenticanza* in esame.

L’entrata in vigore del testo unico delle spese di giustizia ha, con l’articolo 30<sup>38</sup>, introdotto un nuovo balzello *l’anticipazione*

---

<sup>35</sup> I diritti di copia sono regolamentati nel tusg dall’art. 266 all’art. 272.

<sup>36</sup> Vedi nota 29.

<sup>37</sup> DAG.18/01/2008.0007601.U.

<sup>38</sup> Art. 30 comma 1. *La parte che per prima si costituisce in giudizio, che deposita il ricorso introduttivo, ovvero che, nei processi esecutivi di espropriazione forzata, fa istanza per l’assegnazione o la vendita di beni pignorati, anticipa i diritti, le indennità di trasferta e le spese di spedizione per la notificazione eseguita su richiesta del funzionario addetto all’ufficio, in modo forfettizzato, nella misura di euro 27( modifica all’importo operata dalla legge 27/12/2013 n. 147 c.d. legge di stabilità anno 2014) eccetto che nei processi previsti dall’articolo unico della legge 2 aprile 1958, n. 319, e successive modificazioni, e in quelli in cui si applica lo stesso articolo.*

*forfettaria all'erario nel processo civile*<sup>39</sup> da corrispondersi all'atto dell'iscrizione a ruolo di una causa nel processo civile<sup>40</sup> e, per il processo penale, all'atto dell'intervento, nel processo, della parte civile.

Ai sensi dell'articolo 285 tusg<sup>41</sup> il mancato pagamento dell'anticipazione forfettaria in esame comporterebbe, senza deroga alcuna<sup>42</sup>, l'obbligo, a carico delle cancellerie di *rifiutare l'atto*.

Ma per il Ministero della giustizia nel processo penale, pur nulla disponendo in materia l'articolo in commento, il rifiuto non trova (troverebbe) applicazione.

---

<sup>39</sup> L'originaria denominazione dell'istituto del maggio 2002 era *Anticipazioni forfettarie dai privati all'erario nel processo civile*. La modifica nasce, a parere dello scrivente, sicuramente dalla constatazione che l'istituto trova applicazione anche nei confronti di pubbliche amministrazioni (vedi art. 158 comma 1 lett. e tusg) in cui l'importo viene prenotato a debito e nei casi di procedimenti civili instaurati dal Pubblico ministero in cui inizialmente l'istituto in esame era dovuto per direttiva ministeriale: procedimenti relativi alle tutele di interdetti giudiziari *aperte ex art. 343 e ss c.c.* [DAG.15/12/2016.0223328.U]; procedimenti ex artt. 330 e 333 c.c. promossi innanzi al tribunale dei minori dal P.M., come pure per le tutele aperte dal P.M. presso il tribunale per i minorenni nell'interesse dei minori stranieri non accompagnati ex art. 19 c.5 dlgs n. 142 del 18 agosto 2015, come modificato dall'art. 2 del dlgs n. 220 del 22 dicembre 2015 [Provvedimento del 29 marzo 2019 in Foglio Informazione 1-2 anno 2019]. Oggi l'anticipazione forfettaria in esame, nella forma della prenotazione a debito, nelle procedure instaurate dal Pubblico Ministero è prevista dall'articolo 8-bis tusg (introdotto dal decreto legislativo 164/2024) ai sensi del quale ...*le spese di giustizia che non sono poste, dalla legge o dal giudice, a carico di una parte diversa dal pubblico ministero sono regolamentate dall'articolo 131...*

<sup>40</sup> “*L'importo forfettario non è dovuto per tutti quei procedimenti, disciplinati da norme speciali, non abrogate dal T.U.. per i quali è prevista in maniera chiara ed inequivoca l'esenzione da ogni imposta, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura.*” [cfr. circolare n 6 dell'8 ottobre 2002 , circolare 29 settembre 2003 n 1/12244/15/44, circolare 1/6561/U/44 giugno 2005 e DAG.14/05/2012.0065934.U]

<sup>41</sup> Un articolo in verità scarsamente utilizzato dalle cancellerie giudiziarie

<sup>42</sup> Salvo che l'esenzione non sia espressamente prevista per materia, es. procedimenti di valore inferiore ad € 1.033, in materia di adozione o affido, unioni civili, lavoro, previdenza, assistenza, pubblico impiego, separazione coniugi ecc...

Per la direttiva dell'8 marzo 2008<sup>43</sup> “*ove l'ufficio si accorga dell'omesso versamento successivamente alla costituzione della parte civile, come nel caso prospettato, si dovrà procedere alla regolarizzazione degli importi dovuti, richiedendo il pagamento alla parte tenuta al versamento della spesa*”.

L'eccezione al rifiuto di ricevere gli atti per mancato pagamento dell'anticipazione in esame trova, evidentemente, giustificazione in relazione alla natura e agli interessi pubblici che soggiacciono alla materia penale.

Materia penale e relativo procedimento in cui il diritto alla difesa non può certamente essere limitato e/o rifiutato per mere questioni fiscali.

Poco comprensibile, però, anche nelle motivazioni addotte nel ministeriali, il divieto di rifiuto, al ricevimento del ricorso, nel processo telematico civile.

Processo civile telematico la cui entrata in vigore non ha (non sembrerebbe avere) influito sull'articolo 285 tusg in esame se non solo in relazione alle, nuove, modalità di pagamento dei diritti di copia, di certificato e dell'anticipazione forfettaria<sup>44</sup>.

Nel processo civile per gli uffici di via Arenula<sup>45</sup> “*il rifiuto degli atti, ai sensi dell'art. 285, comma 4, non può estendersi anche ai depositi telematici*”, ritenendo che “*la previsione normativa di cui all'articolo 285 del medesimo testo unico debba riferirsi al solo deposito cartaceo*”<sup>46</sup>.

Le motivazioni, per nulla convincenti, nella direttiva del novembre 2016<sup>47</sup> ai sensi della quale “...è il caso di evidenziare

---

<sup>43</sup> Nota 5 marzo 2008 n 341688/U.

<sup>44</sup> Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n.149 «*Il diritto di copia, il diritto di certificato e le spese per le notificazioni a richiesta d'ufficio nel processo civile sono corrisposti tramite la piattaforma tecnologica di cui all'articolo 5, comma 2, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.*»

<sup>45</sup> DAG.21/11/2016.0209690.U, DAG.28/03/2017.059731.U, DAG.16/08/2017.0153390.U e DAG.13/10/2017.0191896.U.

<sup>46</sup> DAG.16/08/2017.0153390.U.

<sup>47</sup> DAG.21/11/2016.0209690.U.

*che il rifiuto degli atti da parte del funzionario, per mancato versamento dell'importo forfettario è inserito in una norma di rango regolamentare... ”<sup>48</sup>*

Preliminariamente va evidenziato come il testo unico sia la raccolta di norme (leggi, norme di primo grado e regolamenti di secondo grado) che disciplinano la stessa materia; leggi e regolamenti che vengono inseriti nel medesimo Decreto Presidenziale (norma di primo grado).

Il regolamento se pur di secondo grado<sup>49</sup> ha efficacia normativa *erga omnes* quindi, può essere abrogato solo per espressa disposizione normativa o disapplicato, se in contrasto con legge, dal giudice non certamente con semplice circolare che in quanto norma interna del tutto priva del potere di innovare l’ordinamento giuridico<sup>50</sup>.

Risibile e contraddittoria ai principi che reggono le disposizioni dello stesso testo unico spese di giustizia e le norme innovative dello stesso anche l’ulteriore motivazione ministeriale.

Per gli Affari Civili Interni di via Arenula, 21 novembre 2016, “*Infine, questa Direzione generale ritiene che il rifiuto degli atti da parte del cancelliere, così come strutturato nella previsione dell’articolo 285 citato, si giustifica solo per il deposito [ndr=dell’atto introduttivo del giudizio] eseguito direttamente in cancelleria che, in base agli articoli 165 e 166 del c.p.c., all’art. 72 disp. att. c.p.c. e all’articolo 14 del DPR n. 115 del 2002, prima dell’introduzione del processo civile, rappresentava la modalità genericamente prevista dalla legge”.*

Poiché le norme sul PCT non hanno in alcun modo modificato tale assetto normativo, il rifiuto degli atti, ai sensi dell’articolo 285, comma 4, citato non può a parere di questa Direzione generale, estendersi anche ai depositi telematici.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Cfr. DAG.13/10/2017.0191896.U.

<sup>49</sup> Vedi note 15 e 16.

<sup>50</sup> Vedi note 9,11,12.

<sup>51</sup> Cfr DAG.16/08/2017.0153390.U.

Ma è, a parere di chi scrive, appunto perché *le norme sul PCT non hanno in alcun modo modificato tale assetto normativo* l'applicabilità del rifiuto in assenza di norma derogativa è (sembrerebbe) tutt'ora in vigore.

Spese processuali penali forfettarie imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato<sup>52</sup>: recuperabilità in caso di condanna.

A seguito delle modifiche operate all'articolo 205 tusg dall'articolo 67 legge 18 giugno 2009 n. 69 è (era) sorto il problema del recupero delle spese forfettarie anticipate di cui alla tabella A allegata decreto ministeriale di cui all'art. 205 tusg nelle ipotesi di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

Attualmente tali spese sono quantificate nella tabella A allegata al decreto ministeriale n. 214 del 10 giugno 2014 pubblicato G.U. 27 agosto 2014 n. 198 di cui all'articolo 205 tusg.

La presenza, in giudizio, di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato creava, in caso di condanna, diversità di indirizzo tra Concessionario, contrario al recupero, e Uffici Giudiziari.

Si verificava, infatti, la “*insolita*” situazione che le cancellerie giudiziarie, anche per evitare possibili contestazioni in sedi ispettive per danni erariali, trasmettessero, alla definitività del giudizio<sup>53</sup>, la documentazione<sup>54</sup> per il recupero e il

---

<sup>52</sup> Sono le spese, forfettarie, che ogni imputato deve pagare allo Stato a seguito di condanna definitiva. Somme fisse per tipologia di procedura o organo innanzi al quale pende il giudizio.

<sup>53</sup> Ai sensi e per gli effetti degli artt. 208, 211 e 227ter tusg.

<sup>54</sup> L'elencazione della documentazione necessaria al recupero che gli uffici giudiziari deve trasmettere al Concessionario Equitaliagiustizia SpA è elencata nell'articolo 5 della convenzione sottoscritta il 28 dicembre 2017, che ha aggiornato, modificandola in alcune parti, la precedente convenzione del 23 settembre 2010.

concessionario Equitaliagiustizia S.p.A. restituisse gli atti perché ritenute, dallo stesso concessionario, somme non recuperabili<sup>55</sup>.

La materia del recupero nei riguardi delle parti ammesse al patrocinio a spese dello Stato soggiace ai principi generali del patrocinio a spese dello Stato<sup>56</sup>:

→ l'ammesso ha diritto, nel processo civile e penale ai soli effetti indicati negli articoli 107, 108, 131 tusg (c.d. *principio della tassatività degli effetti*<sup>57</sup>);

→ nei confronti dell'ammesso al patrocinio a spese dello Stato soccombente, nel processo civile, o condannato nel processo penale non si recuperano le spese che lo Stato ha sostenuto a suo favore<sup>58</sup>;

→ nel processo civile non si recuperano le spese nel caso in cui il giudice disponga per la compensazione delle spese<sup>59</sup>;

→ nei confronti dell'ammesso al patrocinio a Spese dello Stato il recupero è possibile solo nei casi di:

a) nel processo, civile e penale, revoca del patrocinio a spese dello Stato<sup>60 61</sup>;

b) nel processo civile nelle ipotesi di rivalsa ex articolo 134 tusg che si ha quando le spese non sono recuperate nei confronti

---

<sup>55</sup> Art. 227 bis tusg comma 1. *La quantificazione dell'importo dovuto è effettuata secondo quanto disposto dall' articolo 211. Ad essa provvede l'ufficio ovvero, a decorrere dalla data di stipula della convenzione prevista dall'articolo 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e per i crediti ivi indicati, la società Equitalia Giustizia Spa.* La convenzione, come riportato nella precedente nota, con Equitaliagiustizia SpA è in vigore dal 23 settembre 2010 modificata in data 28 dicembre 2017.

<sup>56</sup> Vedi nota 26.

<sup>57</sup> DAG.09/02/2011.0017349.U.

<sup>58</sup> DAG.08/02/2011.0016318.U.

<sup>59</sup> DAG.11/08/2020.0128178.U.

<sup>60</sup> Articoli 86, 111, 112 e 136 tusg, ai sensi della nota ministeriale prot. (1)128-1-3/2003(4) del 21 gennaio 2005 *la revoca ha natura sanzionatoria quindi si recupera quanto anticipato e/o prenotato a debito senza attendere la conclusione del processo.*

<sup>61</sup> "...per un condannato non revocato tutte le spese rimangono a carico dell'erario, anche quelle che - se non fosse stato ammesso al patrocinio - sarebbero state recuperabili nei suoi confronti..." [cfr = relazione illustrativa del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, commento all'articolo 107].

del soccombente non ammesso al patrocinio a spese dello Stato e l'ammesso al patrocinio abbia conseguito un risarcimento superiore a sei volte le spese che lo Stato gli ha anticipato e/o prenotato a debito<sup>62</sup>.

c) in caso di rinuncia o estinzione della causa per comportamento dell'ammesso al patrocinio a spese dello Stato<sup>63</sup>, in questo caso c'è titolo nei confronti dello stesso per il recupero di spese anticipate e prenotate a debito.

Le spese in argomento vengono indicate dall'articolo 1 del D.M. n. 214 del 10 giugno 2014<sup>64</sup> quali “spese del processo penale anticipate dall'erario, diverse da quelle indicate nell'articolo 2 o in altra disposizione di legge o del testo unico in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115.”

Spese, quindi, non elencate nell'articolo 107 tusg che, conseguenzialmente, vanno (andrebbero) recuperate, per intero, nei confronti dell'imputato anche se lo stesso risulta ammesso al patrocinio a spese dello Stato<sup>65</sup>.

La tesi della recuperabilità delle spese penali forfettizzate ex comma 1 articolo 205 tusg trovava [e trova a parere di chi scrive] giustificazione<sup>66</sup> oltre che nel richiamato dettato di cui

---

<sup>62</sup> “si dovrà procedere al recupero delle spese processuali sostenute dall'Erario per effetto del patrocinio a spese dello Stato, prioritariamente nei confronti della parte soccombente, ai sensi dell'articolo 133....soltanto ove tale riscossione sia infruttuosa l'ufficio potrà procedere nei confronti della parte ammessa al patrocinio...” Min. Giust. – Dir. Gen. Giust. Civ. prot. n. 16318, 08.02.2011.

<sup>63</sup> Principio, fissato dall'art. 15-septiesdecies della legge n. 217/1990, per il quale in caso di estinzione o rinuncia al giudizio da parte del soggetto ammesso al patrocinio, lo Stato esercita azione di rivalsa per il recupero delle spese prenotate o anticipate (rif. relazione illustrativa testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia) e dalla nota prot. 128178.U dell'11 agosto 2020.

<sup>64</sup> Pubblicato G.U. 27 agosto 2014 n 198.

<sup>65</sup> Esempi di spese che si possono formare nel processo non elencate nel richiamato articolo 107 tusg sono ad esempio le spese di demolizione e/o ripristino dello stato dei luoghi o le spese di intercettazione telefonica e o ambientale.

<sup>66</sup> Ai sensi dei principi interpretativi di cui all'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale.

all'articolo 1 decreto ministeriale 140/2014 anche dalla comparazione tra il comma 1 dell'articolo 205 prima e post modifica e, al logico, significato che si deve (dovrebbe dare) al diverso contenuto normativo.

In precedenza l'articolo in esame faceva un chiaro e diretto riferimento ai *"diritti e delle indennità di trasferta spettanti all'ufficiale giudiziario e delle spese di spedizione per la notificazione degli atti a richiesta dell'ufficio"* voce di spesa che corrispondevano agli importi di cui ai decreti ministeriali ex articolo 205 tusg (prima della modifica era in vigore il D.M. 8 agosto 2013 n. 111) e che erano espressamente previste nel comma 3 lettera c) articolo 107 (effetti dell'ammissione al pss) tusg, mai modificato, e che ne giustificavano il non recupero delle stesse.

Nell'articolo in esame, nella sua attuale formulazione, non vi è più riferimento ai diritti, alle indennità di trasferta spettanti all'ufficiale giudiziario e alle spese di spedizione per la notificazione degli atti a richiesta dell'ufficio ma sono, si ribadisce, *spese del processo penale anticipate dall'erario diverse da quelle indicate nell'articolo 2 o in altra disposizione di legge o del testo unico in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115*<sup>67</sup>.

Quindi, recuperabili in quanto essendo spese *diverse* non sono contemplate nell'elencazione di cui all'articolo 107 tusg e, per il principio di tassatività degli effetti<sup>68</sup>.

Per la non recuperabilità delle spese in argomento nei confronti dell'imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato si è, da ultimo e definitivamente, pronunciato il Ministero della Giustizia<sup>69</sup>.

La, discutibile per le motivazioni addotte, ministeriale del 31 dicembre 2024, ha ritenuto non recuperabili le spese in oggetto

---

<sup>67</sup> Articolo 1 D.M. n. 214 10 giugno 2014.

<sup>68</sup> DAG.09/02/2011.0017349.U.

<sup>69</sup> DAG.31/12/2024.0266213.U.

anche quando ad essere condannato è imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

Per la ministeriale giustizia in oggetto “*poiché l’art. 107 T.U.S.G. veicola una norma di spesa, come tale di stretta interpretazione... le spese forfettizzate - considerato quanto indicato in narrativa - sono recuperabili “secondo le disposizioni di cui alla parte III del d.P.R. n. 115 del 2002”, quindi solo in caso di revoca dell’ammissione al patrocinio, e (in sintesi) sono soggette allo stesso trattamento previsto per le spese enumerate all’art. 107 TUSG.”*

Come si concilia la soluzione con la premessa dell’obbligo di stretta interpretazione dell’elencazione di cui all’articolo 107 tusg e con il c.d. *principio della tassatività degli effetti*<sup>70</sup> dell’ammissione al patrocinio a spese dello Stato non (ci) è dato di capire.

La modifica operata al comma 3 dell’articolo 14 tusg<sup>71</sup> ha aggiunto ai già preesistenti istituti del c.d. *contributo unificato di iscrizione*<sup>72</sup> e c.d. *contributo unificato integrativo*<sup>73</sup> il c.d. *contributo unificato autonomo*<sup>74 75</sup>.

In relazione al contributo autonomo la normativa, comma 3 articolo 14 tusg è chiara: il pagamento è commisurato allo

---

<sup>70</sup> DAG.09/02/2011.0017349.U.

<sup>71</sup> Con l’articolo 28 comma 1 lettera b) legge 12 novembre 2011 n. 183.

<sup>72</sup> Previsto dagli articoli 9 e 14, comma 1, tusg.

<sup>73</sup> Primo periodo del punto 3 articolo 14 DPR 115/02 dovuto nel caso di chiamata in causa o domanda riconvenzionale da parte di chi introduce il giudizio se la chiamata in causa e la domanda riconvenzionale supera il valore della domanda originaria. In questo caso il contributo unificato sarà dovuto in base allo scaglione ex art. 13 comma 1 tusg della differenza tra la riconvenzionale e o la chiamata e il valore della domanda introduttiva del giudizio.

<sup>74</sup> Secondo periodo del punto 3 articolo 14 DPR 115/02 dovuto nel caso di chiamata in causa o domanda riconvenzionale di parte processuale diversa da quella che ha introdotto il giudizio o del terzo che interviene nella causa. In questi casi il contributo unificato sarà dovuto in base allo scaglione ex art. 13 comma 1 tusg di valore della riconvenzionale o della chiamata o dell’intervento in causa.

<sup>75</sup> Approfondimenti in *Guida al contributo unificato nel processo civile e penale* G.W. Caglioti in [www.professionegiustizia.it](http://www.professionegiustizia.it)

scaglione di valore ex articolo 13 comma 1 tusg della chiamata in causa, domanda riconvenzionale o intervento di terzo senza distinzioni riguardo alle procedure nelle quali opera il pagamento del contributo unificato in misura fissa o dimezzata<sup>76</sup>.

Di diverso parere il Ministero della Giustizia.

Nel caso in cui *la domanda riconvenzionale, la chiamata in causa del terzo o l'intervento autonomo siano proposti in un procedimento che beneficia del dimezzamento del contributo unificato, deve ritenersi che tale beneficio debba essere riconosciuto anche in favore della parte che propone tali domande*<sup>77</sup>.

Per le domande riconvenzionali nei giudizi di separazione e divorzio si applicherà “*ratione materiae*” *il contributo unificato determinato in misura fissa nell’importo di cui allo scaglione lett. b) comma 1 art. 13 tusg*<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Ove non diversamente previsto l’importo del contributo unificato è di regola, articolo 13 punto 1 tusg, rapportato al valore della causa. Lo stesso articolo 13 prevede però casi in cui il pagamento è **a) fisso** [comma 1 lett. a (controversie in materia previdenziale e assistenziale salvo quanto previsto dall’articolo 9, comma 1-bis, procedimenti su domanda congiunta ex art.473-bis.51) e b (per i processi di volontaria giurisdizione, nonché per i procedimenti contenziosi di cui all’articolo 473-bis.47 del codice di procedura civile e per i processi speciali di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del medesimo codice); comma 1-quinques [procedimento introdotto con l’istanza di cui all’articolo 492-bis, secondo comma, del codice di procedura civile, comma 2]; comma 1-sexies [controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana]; comma 2 procedimenti di esecuzione mobiliare e immobiliare); comma 5 (procedure fallimentari); **b) aumentato** comma 1-bis [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]; **c)** ridotto alla metà comma 3 [Il contributo è ridotto alla metà per i processi speciali previsti nel libro IV, titolo I, del codice di procedura civile, compreso il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo e di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento e per le controversie individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego, salvo quanto previsto dall’articolo 9, comma 1-bis].

<sup>77</sup> DAG.23/02/2018.0038947.U (direttiva che ha trovato una precisazione in materia di opposizione a decreto ingiuntivo con il Provvedimento Ministero della Giustizia del 13 luglio 2020) e Provvedimento del 12 maggio 2023 in Filo diretto.

<sup>78</sup> DAG.19/12/2024.0261608.U]

Chi scrive si limita a ricordare che *il contributo unificato ha natura di entrata tributaria erariale*<sup>79</sup> quindi eventuali estensioni di benefici, nel caso in specie riduzioni di pagamento, devono (dovrebbero) essere disposti con espressa disposizione di legge<sup>80</sup> non certamente con atti interni dell'Amministrazione.

La legge di bilancio 2025 con l'introduzione<sup>81</sup> del comma 3.1 all'articolo 14 tusg ha, a decorrere dal 1° gennaio 2025, introdotto modifiche in materia di versamento del contributo unificato all'atto dell'iscrizione a ruolo delle cause nei processi civili.

Per la modifica normativa “*fermi i casi di esenzione previsti dalla legge, nei procedimenti civili la causa non può essere iscritta a ruolo*<sup>82</sup> <sup>83</sup> se non è versato l'importo determinato ai

---

<sup>79</sup> Corte Costituzionale, sentenza 7 febbraio, depositata 11 febbraio 2005, n. 73, Corte di Cassazione – sentenza 17 aprile 2012, n. 5994, DAG.31/03/2017.0063912.U e Provvedimento del 26 febbraio 2021 in Filo Diretto e in Foglio di Informazione anno 2022.

<sup>80</sup> “*La natura di stretta interpretazione delle norme di agevolazione tributaria quale quella prevista dall'art. 13 non ne consente una applicazione estensiva e/o analogica a fattispecie diverse da quelle in esse espressamente contemplate (ex multis Cass. Civ. n. 40233 del 15.12.2021)*” (DAG.31/03/2023.0072064.U).

<sup>81</sup> Articolo 1 comma 812 lettera a) legge 207 204.

<sup>82</sup> Il Dipartimento per l'innovazione tecnologica (rif. prot. DDSC 24/12/2024 n.9458.U), in una nota indirizzata anche al Dipartimento per gli affari di giustizia in vista dell'approvazione del d.d.l. Bilancio di previsione dello Stato 2025, ha precisato che “*attualmente tutti i depositi telematici – ormai da tempo obbligatori ex lege – degli atti introduttivi da parte dei difensori, non prevedono ancora una forma di c.d. “accettazione automatica” da parte dei sistemi medesimi. Sicché è sempre il cancelliere che è chiamato ad accettare manualmente il deposito telematico effettuato tramite PEC dal difensore e, successivamente, a curare l'iscrizione della causa sul ruolo generale, con la generazione automatica del relativo numero di iscrizione; con il risultato che, una volta verificato l'omesso o insufficiente pagamento del contributo unificato nella misura minima prevista dal d.d.l. in esame, sarà compito del medesimo cancelliere valutare di non procedere alla iscrizione della causa sul ruolo generale, così di fatto impedendone la futura trattazione come voluto dalla norma (...), senza che operi alcun automatismo nei sistemi informatici*”.

<sup>83</sup> Ricordiamo che già l'allora art 9 legge 488/99 aveva previsto l'improcedibilità dell'azione, dichiarata dal giudice alla prima udienza per il mancato pagamento del contributo unificato. Il decreto legge 28/2002 istitutivo

*sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera a), o il minor contributo dovuto per legge.”*

Il Ministero della giustizia con direttiva del 30 dicembre 2024<sup>84</sup> aveva già dato le prime disposizioni operative, tornando sull'argomento, con nuove disposizioni, con circolare del 23 marzo 2025<sup>85</sup>.

Quest'ultima circolare, con una vera e propria forzatura di legge, chiarisce (??!!) che, in base alla (nuova) normativa, il principio del richiamato comma 3.1 dell'art. 14 tusg “*trova applicazione in ogni grado di giudizio, compreso il reclamo, la fase cautelare e le procedure esecutive, mentre non si applica alla costituzione in giudizio del convenuto, ivi compresa l’impugnazione proposta in via incidentale*”.

Ed è proprio sulle *procedure esecutive* che la direttiva ministeriale “*interpreta e da disposizioni*” in palese, per chi scrive, violazione dello stesso articolo 14 tusg e del principio normativo che, in base allo stesso comma 1 del richiamato articolo 14 tusg, sottende al pagamento del contributo unificato nelle procedure esecutive mobiliari e immobiliari.

Il nuovo comma 3.1 non modifica il precedente comma 1<sup>86</sup> ai sensi del quale “*la parte che per prima si costituisce in giudizio, che deposita il ricorso introduttivo, ovvero che, nei processi esecutivi di espropriazione forzata, fa istanza per l’assegnazione o la vendita dei beni pignorati, è tenuta al pagamento contestuale del contributo unificato*”.

---

del contributo unificato “*ha eliminato l’irricevibilità e l’improcedibilità previste dalla norma originaria per il caso di omesso o insufficiente pagamento del contributo, che si esponeva a forti dubbi di legittimità costituzionale. Infatti, secondo il consolidato orientamento della Consulta (sen. n. 45/1960, nn. 91 e 100/1964, n. 157/1969, n. 61/1970 e da ultimo n. 333/2001) l’esercizio del diritto di azione (art. 24 cost.) non può essere condizionato al pagamento di un contributo di tipo fiscale.*” in commento all'articolo 14 nella Relazione illustrativa del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

<sup>84</sup> DAG.30/12/2024.0265462.U.

<sup>85</sup> DAG.24/03/2025.0060633.U.

<sup>86</sup> Di modifica normativa al primo comma non vi è traccia nel dettato normativo né nella relazione illustrativa allo stesso.

Principio, in materia di pagamento del contributo unificato in materia esecutiva è (era), quindi, per come espressamente previsto dalla richiamata normativa, comma 1 articolo 14 tusg,, *l'istanza per l'assegnazione o la vendita dei beni pignorati*.

Regola, quest'ultima, confermata ed adottata dallo stesso Ministero della giustizia per stabilire<sup>87</sup>, tra l'altro, che “*il creditore che interviene nella procedura esecutiva è tenuto al pagamento del contributo unificato solo quando proponga istanza di vendita o assegnazione dei beni pignorati*”.

L'entrata in vigore del comma 3.1 dell'articolo 14 tusg ha, come scritto, per il Ministero Giustizia<sup>88</sup>, circolare del 23 marzo 2025<sup>89</sup>, modificato il principio normativo che regolamentava (regolamentava) il pagamento del contributo unificato nelle procedure esecutive mobiliari e immobiliari.

Per la direttiva in esame “*ai sensi dell'articolo 518, comma 6, c.p.c., come modificato dal d.lgs. n.164/2024, l'ufficiale giudiziario, compiute le operazioni, consegna senza ritardo il processo verbale di pignoramento, il titolo esecutivo ed il preceitto al creditore procedente e spetta a quest'ultimo attivarsi presso la cancelleria del tribunale competente per l'iscrizione a ruolo della procedura esecutiva*

Pertanto, il pagamento del contributo unificato dovrà essere assolto dal creditore pignorante al momento dell'iscrizione a ruolo della procedura esecutiva<sup>90</sup>, pena la mancata iscrizione a ruolo della causa ai sensi dell'articolo 14, comma 3.1 cit., indipendente dal momento in cui il creditore farà istanza per l'assegnazione o la vendita.

---

<sup>87</sup> DAG.05/07/2012.0094920.U.

<sup>88</sup> L'orientamento è condiviso dall'Ufficio legislativo con nota prot. n.1964.U del 26.02.2025 trasmessa alla Direzione generale dal Gabinetto del Ministro in data 17.03.2025 (prot. GAB n. 10966.U).

<sup>89</sup> DAG.24/03/2025.0060633.U.

<sup>90</sup> Non è possibile pagare il contributo unificato in mani dell'Ufficiale Giudiziario cfr. prot. 1/334/44/ER/U/04 del 12/01/2004.

*Analoghe considerazioni possono, per la direttiva in esame, compiersi anche per le procedure esecutive per consegna o rilascio di cui agli artt. 608 e ss. c.p.c.*

*Al riguardo, la Direzione generale della giustizia civile, con nota prot. DAG 73690.U dell'11.04.2018, ha già avuto modo di precisare che "la procedura esecutiva per consegna e rilascio ha inizio «con la notifica dell'avviso con il quale l'ufficiale giudiziario comunica, almeno dieci giorni prima alla parte, che è tenuta a rilasciare l'immobile, il giorno e l'ora in cui procederà» (art. 608, comma 1, c.p.c.), l'onere del versamento del contributo unificato non può che ricadere su colui che ha dato inizio alla procedura ("parte istante"), anche in considerazione del principio fissato dall'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 1 15 del 2002, in base al quale "ciascuna parte provvede alle spese degli atti processuali che compie e di quelli che chiede...".*

*Pertanto, visto l'art.14, comma 3.1, del d.P.R. 115/2002, nei procedimenti di consegna o rilascio di cui agli artt. 608 e ss. c.p.c. la cancelleria potrà procedere all'iscrizione a ruolo della causa solo quando, tra la documentazione depositata, vi sia anche la ricevuta telematica di pagamento del contributo unificato.".*

La circolare ministeriale in esame, siamo sicuri, darà corso a, non pochi, contenziosi tributari.

Avuto riguardo alle procedure esecutive merita, inoltre, segnalazione la direttiva del 14 novembre 2025<sup>91</sup>.

Con la direttiva in esame gli Uffici ministeriali di via Arenula hanno dato risposta alla nota a firma del Presidente della Corte di Appello di Roma<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> DAG.14/11/2025.0216395.U.

<sup>92</sup> In materia di quesiti la procedura prevede l'inoltro del quesito, da parte degli uffici, al Superiore Ministero per via gerarchica [da ultimo DAG.19/07/2022.0174435.U]. In tal modo i capi degli uffici giudiziari possono o dare diretta soluzione al caso prospettato (inutile evidenziare le problematiche che possono verificarsi quando le direttive sono divergenti tra i vari distretti giudiziari)

Presidenza della Corte di Appello<sup>93</sup> che ha chiesto di chiarire se “*l'ammissione al patrocinio a carico dello Stato, concessa per la fase di merito, possa considerarsi valida anche per la fase dell'esecuzione, con la conseguenza che la cancelleria è autorizzata ad accettare l'iscrizione a ruolo della procedura esecutiva senza richiedere [ndr = la parte processuale] una nuova delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e senza versamento [ndr = dalla parte processuale] del contributo unificato*”.

La Presidenza della Corte di Appello dopo avere verificato *un comportamento non conforme* da parte delle cancellerie del distretto ritiene che “*la parte che intenda promuovere una procedimento esecutivo dovrà proporre un'ulteriore istanza al competente Consiglio dell'Ordine degli Avvocati... poiché la norma contenuta nell'articolo 75, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, secondo cui la disciplina del patrocinio si applica, in quanto compatibile, anche nella fase dell'esecuzione, lascia intendere che l'ammissione al gratuito patrocinio<sup>94</sup> nel processo esecutivo deve discendere da una valutazione autonoma legata, oltre che alla sussistenza del titolo azionario, anche alla idoneità della procedura esecutiva a soddisfare la pretesa creditoria*”.

Gli Uffici ministeriali premesso che l'articolo 75 tugs nel disciplinare l'applicabilità del patrocinio dello Stato nel primo comma, in particolare, dispone che “*l'ammissione al patrocinio è valida per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure, derivate ed accidentali, comunque connesse.*” richiama, ai fini della risposta al quesito, la giurisprudenza della Cassazione del 2015<sup>95</sup>.

---

o, acquisita la prassi nei vari uffici del distretto, trasmettere al Superiore Ministero che provvederà in merito.

<sup>93</sup> Con nota prot. n. 39819 del 4.11.2025.

<sup>94</sup> La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha più volte affermato “*il tramonto della logica del gratuito patrocinio, oramai integralmente sostituito dal principio del patrocinio a carico dell'erario*” (cfr= Corte Costituzionale sentenza 5 giugno – 1° ottobre 2019 n. 217).

<sup>95</sup> Cassazione sentenza 25791 del 22 dicembre 2015.

Per i giudici di Legittimità nel processo di esecuzione “*è priva di fondamento la prospettazione di un’ammessione al patrocinio nel processo esecutivo discendente automaticamente dall’ammessione al patrocinio nel giudizio di cognizione*”.

Di conseguenza la Corte di Cassazione nella pronuncia in esame ritiene che “*l’articolo 122 del d.P.R. n. 115 del 2002*<sup>96</sup> *trovi applicazione anche rispetto alla fase esecutiva e che la valutazione di non manifesta infondatezza della pretesa che si intende soddisfare va condotta, da un lato, sull’esistenza del titolo esecutivo (potrebbe essere fatto valere, per esempio, un documento che non rientra in quelli previsti dall’articolo 474 c.p.c., o una sentenza di condanna generica, o un titolo ottenuto nei confronti di persona diversa da quella nei cui confronti si intende agire), d’altro, avuto riguardo alla possibile fruttuosità dell’esecuzione.*”

Dovendo, per l’indirizzo giurisprudenziale in esame, “*la parte che richiede l’ammessione al patrocinio in funzione dell’esecuzione che intende intraprendere fornisca elementi idonei a ritenere la non manifestata inutilità dell’esecuzione*”.

Il tutto, a parere di chi scrive, con buona pace degli *effetti estensivi dell’ammessione* del richiamato comma 1 articolo 75 tusg, non tacendo sul fatto che gli esempi richiamati dalla Cassazione a sostegno della propria tesi rientrano (rientrerebbero) tra i *poteri di controllo* del giudice dell’esecuzione e che poco afferente (per usare un eufemismo) il dovere dimostrare (??!!) *l’utilità dell’esecuzione*.

Il Ministero della giustizia, comunque, con la richiamata nota del 14 novembre 2025 ha recepito le indicazioni della corte di Cassazione.

Concludendo e disponendo, il Ministero, che “*la parte, già ammessa al patrocinio a carico dello Stato per la fase del merito, qualora intenda promuovere un procedimento esecutivo, deve presentare al competente Consiglio dell’Ordine degli*

---

<sup>96</sup> Articolo 122 comma 1. *L’istanza contiene, a pena di inammissibilità, le enunciazioni in fatto ed in diritto utili a valutare la non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere, con la specifica indicazione delle prove di cui si intende chiedere l’ammessione.*

*Avvocati una nuova istanza di ammissione al beneficio affinché sia valutata la non manifesta infondatezza della pretesa che si intenda far valere ai sensi dell'articolo 122 d.P.R. n. 115 del 2002”.*

Con buona pace dei principi di celerità ed economicità del procedimento.

Con nota dell’8 ottobre 2025<sup>97</sup> ha dato disposizioni in relazione al “*contributo unificato nei procedimenti unitari di regolamentazione della crisi e dell’insolvenza*”<sup>98</sup> nello specifico alla quantificazione dello stesso.

La ministeriale in commento risponde alla nota prot. 22819.U del 20.11.2024 della Presidenza della Corte di Appello di Venezia che ha chiesto di chiarire “*quali siano le corrette modalità per l’iscrizione a ruolo di un ricorso per l’accesso agli strumenti di regolazione della crisi e dell’insolvenza e della liquidazione giudiziaria nell’ipotesi in cui la domanda del ricorrente richieda l’attivazione di più strumenti, uno subordinato all’altro*”.

In particolare, per quel che di interesse ai fini del presente lavoro, “*se nel sistema ministeriale SIECIC- procedure concorsuali, vada aperto il solo procedimento relativo alla domanda principale con conseguente riscossione di un solo contributo unificato, riservando l’apertura del secondo (e la riscossione di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato) all’ipotesi di mancato accoglimento della domanda principale, ovvero debbano sin dall’origine essere aperti due subprocedimenti, uno per la domanda principale e uno per la subordinata, con versamento di due contributi unificati*”.

Dalle verifiche svolte dalla Corte di Appello di Venezia presso gli uffici giudiziari del distretto è emerso che la prassi maggioritaria consiste nell’iscrivere a ruolo generale il procedimento principale per il quale viene richiesto il relativo

---

<sup>97</sup> DAG.08/10/2025/0187516.U.

<sup>98</sup> Codice della crisi d’impresa – Decreto Legislativo 12 gennaio 2019 n. 14 aggiornato con Decreto Legislativo 13 settembre 2024 n. 136.

*contributo unificato; in caso di rigetto della domanda principale, l'ufficio apre un sub-procedimento avente ad oggetto la domanda subordinata senza percepire un nuovo contributo unificato.”*

Gli uffici ministeriali giustizia sono *dell'avviso che non si possano aprire, al momento dell'iscrizione a ruolo, diversi procedimenti corrispondenti alle diverse domande formulate nel ricorso e ciò proprio in considerazione del principio della trattazione unitaria delle domande sancito dall'articolo 7 del Codice della crisi e dell'insolvenza;*

Per quanto concerne invece gli aspetti connessi al pagamento del contributo unificato per i procedimenti in cui venga proposta sia una domanda per la risoluzione negoziale della crisi sia, in subordine, una domanda di liquidazione, si osserva che l'art. 7, comma 1, del CCII, d.lgs. n. 14 del 2019, dispone che “*Le domande di accesso agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e alle procedure di insolvenza sono trattate in un unico procedimento e ogni domanda sopravvenuta è riunita a quella già pendente.*

*Il procedimento si svolge nelle forme di cui agli articoli 40 e 41”.*

Il secondo comma dell'articolo 7 Codice della crisi e dell'insolvenza dispone che “*nel caso di proposizione di più domande, il tribunale esamina in via prioritaria quella diretta a regolare la crisi o l'insolvenza con strumenti diversi dalla liquidazione giudiziale o dalla liquidazione controllata....*

Il terzo ed ultimo comma, del richiamato articolo 7 prevede che “*ferme le ipotesi di cui agli articoli 73 e 83, in tutti i casi in cui la domanda diretta a regolare la crisi o l'insolvenza con strumenti diversi dalla liquidazione giudiziale non è accolta ed è accertato lo stato di insolvenza, il tribunale procede, su istanza dei soggetti legittimati, all'apertura della liquidazione giudiziale. Allo stesso modo il tribunale procede in tutti i casi in cui la domanda è inammissibile o improcedibile e nei casi previsti dall'articolo 49, comma 2”.*

Per gli Uffici di via Arenula quindi “*il procedimento unitario si snoda secondo le modalità, i tempi e le decadenze fissati dagli*

*articoli 40 e 41 del CCII; si tratta, secondo la relazione illustrativa al d.lgs. n. 14 del 2019, di un procedimento “che ha carattere sommario e camerale”, strutturato sulla falsariga dell’art. 15 della legge fallimentare che si articolava in modo da variare a seconda del tipo di “strumento” attivato con la domanda.”.*

Sempre per il Ministero giustizia, per come tra l’altro evidenziato in dottrina<sup>99</sup> “il modello processuale è monofasico e il provvedimento conclusivo è condizionato dal petitum del ricorso dei soggetti legittimati ad agire, ex art. 37 CCII, e dei ricorsi proposti ai sensi degli artt. 67 e ss. (ristrutturazione dei debiti del consumatore), 74 e ss. (concordato minore), 268 e ss. (liquidazione controllata), 298 e ss. (dichiarazione di insolvenza degli imprenditori commerciali non soggetti a l.c.a.). ”.

L’unitarietà del procedimento “determina un necessario coordinamento tra le diverse domande proposte sulla base del principio fondamentale sancito dal citato articolo 7 secondo cui il tribunale esamina in via prioritaria la domanda diretta a regolare la crisi o l’insolvenza con strumenti diversi dalla liquidazione giudiziale o dalla liquidazione controllata.”

Ma “sebbene la relazione al codice riconduca il procedimento unitario nell’alveo del procedimento camerale, questa Direzione generale ritiene che non possa essere parificato ai procedimenti in camera di consiglio disciplinati dagli articoli 737 e ss. del c.p.c.”

Si tratta, infatti, “di un procedimento ben regolato dalla legge nei suoi passaggi fondamentali; in particolare gli artt. 40 e 41 CCII, tratteggiano un procedimento del tutto peculiare e, lungi dal contenere alcuna allusione, implicita o esplicita, ai procedimenti “in camera di consiglio”, né rinvio ad alcuna delle norme di cui si compone il Capo IV, Titolo II, Libro IV del codice di rito (artt. 737-742-bis c.p.c.), veicolano una disciplina completa e autosufficiente dell’intero procedimento,

---

<sup>99</sup> “Il Procedimento (tendenzialmente) unitario disegnato dagli artt. 40 e ss. c.c.i.i. dalla disciplina dei principi processuali alla domanda di apertura” - in Giustiziacivile.com

*regolamentando le singole fasi nelle quali esso è destinato ad articolarsi.”*

Per gli Uffici ministeriali l'art. 40 CCII “*disegna in definitiva un sistema che, in netta contrapposizione con lo scarno modello processuale di cui agli art. 737 ss. c.p.c. (v. in particolare l'art. 738 c.p.c.), si snoda attraverso la rigida definizione delle fasi processuali, la descrizione delle facoltà delle parti e l'indicazione dei termini entro i quali esse debbono essere esercitate (art. 40 commi 9 e 10); l'articolo reca inoltre minuziose indicazioni circa il contenuto degli atti introduttivi, le notifiche e in merito alle produzioni documentali che incombono sul debitore.”*

Prevedendo l'articolo 41 “*che nel procedimento di apertura della liquidazione giudiziale, il tribunale, con decreto, convochi le parti e fissi un termine per la presentazione di memorie e può delegare al giudice relatore l'audizione delle parti, nel qual caso il giudice delegato provvede all'ammissione ed all'espletamento dei mezzi istruttori richiesti dalle parti o disposti d'ufficio; il giudice può disporre la raccolta di informazioni da banche dati pubbliche e da pubblici registri.*

*La stessa fase istruttoria è condizionata dal tipo di procedura richiesta, la cui disciplina si rinviene negli articoli 42 e ss. del CCII.”*

Sempre per la circolare in esame “*che non si tratti di procedimento in camera di consiglio secondo la disciplina contenuta nel codice di procedura civile si ricava anche dalla circostanza che per specifiche istanze o reclami (come ad esempio art. 22, comma 2 e art. 50, comma 2, art. 78, comma 1, CCII), il codice abbia espressamente rinvia agli artt. 737 e 738 del c.p.c., rinvio che, come detto, non si ritrova invece nella descrizione del procedimento unitario di cui all'art. 7, 40 e 41 del codice della crisi e dell'insolvenza.”*

Sulla base delle argomentazioni la circolare “*per quanto attiene alla determinazione del contributo unificato da applicare al procedimento unitario con il quale il ricorrente richieda l'attivazione di più strumenti, uno subordinato all'altro, deve ritenersi, dunque, esclusa la possibilità di applicare il*

*contributo unificato previsto dall'art. 13, comma 1, lett. b), d.P.R. n. 115/2002 [NdR attualmente di € 98], riferibile, tra gli altri, ai procedimenti in camera di consiglio di cui agli artt. 737 e ss. c.p.c.”*

Determinando il contributo unificato da corrispondersi secondo “*i principi generali fissati dal d.P.R. n. 115 del 2002, in forza dei quali il contributo unificato va versato al momento della proposizione della domanda (artt. 8, 9 e 14 del d.P.R. n. 115 del 2002), nell’ammontare commisurato al “valore della causa” che viene determinato richiamando i principi fissati dal codice di procedura civile vale a dire sommando “le domande proposte nello stesso processo contro la medesima persona”*”.<sup>100</sup>

Conclude la ministeriale in esame che “*sulla base di quanto fin qui precisato, deve ritenersi che nel caso in cui con il medesimo ricorso si chieda l’attivazione di più strumenti di risoluzione della crisi, uno subordinato all’altro, il contributo unificato debba essere determinato sommando tra loro il valore delle rispettive domande secondo la dichiarazione resa dalla parte nell’atto introduttivo, ai sensi dell’art. 13, comma 1, d.P.R. n. 115/2002.*”

Poco convincente, a parere dello scrivente, la conclusione a cui perviene il Ministero.

Palese (ci appare) il contrasto con la normativa di riferimento dell’istituto in esame sulla *unitarietà del procedimento* ex articolo 7 comma 1 CCII e con l’interpretazione data, nella richiamata da parte ministeriale, relazione illustrativa al testo normativo in relazione alla *natura (camerale)* del procedimento.

Natura camerale del procedimento per come evidenziato dalla relazione illustrativa alla norma che, pervenendo da organi legislativi, non può (non potrebbe) essere disattesa da mere disposizioni interne all’amministrazione pubblica.

Essendo, quindi, per espressa disposizione normativa, tra l’altro evidenziata dallo stesso ministero nella sua nota, il

---

<sup>100</sup> Art. 14, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, il valore dei processi è determinato ai sensi del codice di procedura civile, vale a dire secondo il criterio fissato dall’art. 10 del c.p.c., in virtù del quale le domande proposte nello stesso processo si sommano tra loro.

procedimento in esame, per come introdotto dal ricorso della parte, *unitario* e *camerale* per lo stesso non può, secondo i principi che soggiacciono all'architettura del testo unico spese di giustizia, che essere corrisposto un unico contributo unificato commisurato allo scaglione di valore corrispondente ex articolo 13 comma 1 lett. b) tusg (attualmente 98 €).

Procedimento unitario che non può essere riqualificato in una mera sommatoria di [autonome] domande che porterebbe alla sommatoria del valore tra di loro.

Ne, le ulteriori domande presenti nel ricorso, legittimo l'apertura di sub procedimenti che in quanto tali non sempre soggetti a versamento di ulteriori contributi unificati<sup>101</sup>.

Trattandosi, quindi, di *procedimento unitario a natura camerale*, l'importo da corrispondere per l'intera domanda è, sarebbe, determinato ai sensi della lettera b) comma 1 del richiamato articolo 13 tusg.

Sempre più spesso le direttive ministeriali nascono dall'esigenza, tesa ad evitare potenziali conflitti con l'utenza<sup>102</sup>, di rendere applicabili<sup>103</sup> al contesto generale degli uffici giudiziari pronunce giurisprudenziali<sup>104</sup>.

Pronunce, dei giudici di legittimità, anch'esse spesso *disapplicative* o, vere e proprie, *creatrici* di normativa.

Di seguito analizziamo casi di intervento ministeriale a seguito di pronunce giurisprudenziali di legittimità che hanno riguardato, nello specifico, il pagamento del contributo unificato nel caso di rigetto dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale e di

---

<sup>101</sup> I subprocedimenti quando non danno origine ad autonomi procedimenti non scontano ulteriore contributo unificato, esempio opposizione a decreto ingiuntivo e richiesta di sospensiva ex art. 649 c.p.c. (cfr nota 31 marzo 2017 n. 0063912.U conf. provvedimento del 26 febbraio 2021 in Filo Diretto e in Foglio di Informazione anno 2022).

<sup>102</sup> Vedi nota 5.

<sup>103</sup> Vedi nota 6.

<sup>104</sup> Vedi nota 7.

decorrenza (individuazione) temporale degli effetti del patrocinio a spese dello Stato nel processo civile.

Il (l'esistenza del) contributo unificato nel processo penale<sup>105</sup> è condizionato all'esercizio dell'azione civile e, all'ammissione, della stessa nel giudizio.

Ai sensi dell'articolo 12 tusg:

1. *L'esercizio dell'azione civile nel processo penale non è soggetto al pagamento del contributo unificato, se è chiesta solo la condanna generica del responsabile.*

2. *Se è chiesta, anche in via provvisionale, la condanna al pagamento di una somma a titolo di risarcimento del danno, il contributo è dovuto, in caso di accoglimento della domanda, in base al valore dell'importo liquidato e secondo gli scaglioni di valore di cui all'articolo 13.*<sup>106</sup>

Per la determinazione del pagamento del contributo unificato nel processo penale non valgono le regole del processo civile, quindi:

→ non paga chi avanza la richiesta risarcitoria ma chi è condannato al risarcimento (artt. 11 tusg);

→ è prenotato a debito alla definizione del grado del giudizio se il giudice quantifica il risarcimento; la condanna generica non ne comporta il pagamento (art. 12 tusg).

→ il recupero, da parte della cancelleria del giudice dell'esecuzione, art. 208 comma 1 lett. b) tusg, si ha a definizione del giudizio (rif. artt. 208, 211, 227 ter tusg).

Nei procedimenti penali con condanna al risarcimento del danno in sede di gravame il contributo unificato, aumentato della metà ex articolo 13 comma 1-bis tusg, sarà dovuto alla

---

<sup>105</sup> Individuato nel solo c.d. contributo unificato di iscrizione. Vedi nota 72.

<sup>106</sup> Il contributo unificato per l'azione civile nel processo penale è dovuto oltre che nell'ipotesi di richiesta di condanna al pagamento di una somma di denaro, anche nell'ipotesi di richiesta di provvisionale allorché la domanda venga accolta. DAG.13/05/2002.0001465.U.

definizione del grado di appello<sup>107</sup> e andrà riscosso unitamente all'importo dovuto per il giudizio di primo grado.

Per quanto riguarda il ricorso in Cassazione *il contributo unificato è dovuto* [ndr= raddoppiato ex articolo 13 comma 1-bis tussg] nelle sole ipotesi disciplinate dall'art. 578 del c.p.p.<sup>108</sup>

Trova applicazione anche nel processo penale il Provvedimento del 14 maggio 2018 in Foglio informazione 3/2018 - contributo Unificato - Procedimento di Cassazione - Giudizio di rinvio - “*il giudizio di rinvio non è configurabile dall'ordinamento processuale come grado del processo ma come una fase (rescissoria) del procedimento di cassazione e non può quindi considerarsi impugnazione ai fini del pagamento del contributo unificato*”

Se la sentenza è impugnata per i soli interessi civili, articolo 573 comma 1-bis c.p.p., *il giudice d'appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, rinviano per la prosecuzione, rispettivamente, al giudice o alla sezione civile competente, che decide sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile*<sup>109</sup>.

Venendo, nello specifico, al procedimento di opposizione al provvedimento di rigetto all'ammissione al patrocinio a carico dello Stato rientrando, in generale, tra i provvedimenti di volontaria giurisdizione sconta il contributo unificato nell'importo fisso di cui alla lettera b) comma 1 articolo 13 tussg<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> DAG.13/11/2019.0217643.U vedasi anche provvedimento del 23 ottobre 2019 richiamato in Foglio Informazione n 1/2020.

<sup>108</sup> DAG.13/11/2019.0217643.U vedasi anche provvedimento del 23 ottobre 2019 richiamato in Foglio Informazione n 1/2020.

<sup>109</sup> Direttiva del 6 novembre 2023 pubblicata in Filo diretto il 15 dicembre 2023. Il contributo unificato segue in questi casi le regole del penale perciò la cancelleria civile ne determinerà l'importo solo se vi è condanna con quantificazione del danno e il contributo unificato sarà prenotato a debito a carico di imputato nel processo parte convenuta nella fase innanzi al giudice civile.

<sup>110</sup> Sono assoggettati al pagamento del contributo unificato, importo pari allo scaglione lettera a art.13 t.u [NdR= il richiamo alla lettera a è errato essendo corretto il richiamo alla lettera b)] il ricorso avverso il rigetto di ammissione al

Contributo unificato che veniva riscosso sia nelle procedure di opposizione al rigetto nel processo civile<sup>111</sup> che nel processo penale<sup>112</sup>.

Questo sino a quando i giudici penali di legittimità ne hanno *deciso la non applicabilità (del pagamento) nel processo penale.*

Per la Corte di Cassazione penale<sup>113</sup> i giudizi di opposizione al rigetto dell'ammissione al patrocinio a carico dello Stato sono *strettamente connessi all'esercizio del diritto di difesa in ambito penale e soggetti, quindi, ai principi dell'ordinamento processuale penale, che non prevede il pagamento di tale contributo.*

Il richiamato orientamento giurisprudenziale è stato recepito dal Ministero della Giustizia<sup>114</sup>.

Allineandosi alla decisione giurisprudenziale, anche per gli Uffici Ministeriali di via Arenula nella procedimento di opposizione al provvedimento di rigetto all'ammissione al patrocinio a carico dello Stato *nel processo penale, ai sensi dell'art. 99 del d.P.R. n. 115 del 2002, non è dovuto il pagamento del contributo unificato, stante il carattere accessorio della controversia rispetto al processo penale e la*

---

*gratuito patrocinio a spese dello.* rif. circolare 6 maggio 2003 prot. n 1/5830/U/03 conf. DAG.14/05/2012.0065934.U.

<sup>111</sup> Art 126 comma 3 tusg. *Se il consiglio dell'ordine respinge o dichiara inammissibile l'istanza, questa può essere proposta al magistrato competente per il giudizio, che decide con decreto.*

<sup>112</sup> Art. 99 comma 1 tusg. *Avverso il provvedimento con cui il magistrato competente rigetta l'istanza di ammissione, l'interessato può proporre ricorso, entro venti giorni dalla notizia avutane ai sensi dell'articolo 97, davanti al presidente del tribunale o al presidente della corte d'appello ai quali appartiene il magistrato che ha emesso il decreto di rigetto.* Cass., ord. 4 settembre 2017, n. 20710 “se, la relativa istanza, già rigettata o dichiarata inammissibile dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, sia successivamente riproposta con l'allegazione delle medesime ragioni nonché degli stessi dati e dichiarazioni al magistrato competente per il giudizio e sia da questo accolta, gli effetti di tale ultima decisione decorrono dalla data di presentazione dell'istanza suddetta all'ordine professionale”

<sup>113</sup> Cass. pen. Sez. IV, Sent. n. 28367 del 19-07-2022; Cass. pen., Sez. IV, Sent. N.5351 del 10-02-2020.

<sup>114</sup> Provvedimento del 29 novembre 2022.

*conseguente applicazione allo stesso delle disposizioni generali previste dall'ordinamento per il procedimento principale.*

Per gli Uffici ministeriali con la direttiva del 29 novembre 2011 può dirsi dunque ormai recepito, nella giurisprudenza della Suprema Corte, l'orientamento secondo il quale “le controversie sull'ammissione alla fruizione del diritto alla difesa gratuita ed alla revoca di tali atti abbiano ad oggetto non tanto profili di carattere patrimoniale, pur certamente sussistenti, quanto una questione connessa alla effettività dell'esercizio del diritto di difesa nel processo penale.”

Al giudizio di opposizione di cui all'art 99 tusg per il ministero, quindi, si applica il rito sommario civile di cognizione, ben potendo il giudice penale procedere nel giudizio di che trattasi anche nel rispetto delle norme processuali civili.

Rispetto delle norme civilistiche ma non di quelle fiscali le quali evidentemente non trovano (troverebbero) applicazione nel processo penale nel quale deve essere garantito (come è giusto che sia) il diritto alla difesa a scapito della normativa fiscale.

Si è ancora in attesa di conoscere le motivazioni per le quali lo stesso principio, diritto alla difesa con contemporanea esenzione dal pagamento del contributo unificato, non trovi applicazione anche nel processo civile.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Da ricordare che, ad esempio, la normativa fiscale è stata limitata, nel caso di registrazione degli atti e pagamento della rispettiva imposta di registro ex art 66 TUIR (dal 1° gennaio art. 67 TU 123/2025), nei casi di rilascio copia (vietato per i provvedimenti non registrati) per uso esecuzione (rif. Sentenza Corte Costituzionale n. 522 del 21 novembre-6 dicembre 2002-DAG.02/11/2005.0032288.U Min. Giust. Dir. Gen. Giust. Civile Ufficio I) o uso notifica per far decorrere i termini brevi per l'impugnazione (rif. Note 25 settembre 2015, n. 0139212/U, 8 settembre 2015, n. 128641/U, 8 settembre 2015, n. 128644/U e DAG.3/11/2017.0206556.U, DAG.13/12/2022.0250031.U “si è precisato che, alla luce del sopravvenuto orientamento interpretativo della Corte di Cassazione (cfr. sent. 10 agosto 2012, n. 14393 e sent. 13 febbraio 2015, n. 2950),

In materia di patrocinio a spese dello Stato<sup>116</sup> il Ministero della Giustizia ha<sup>117</sup>, a seguito della pronuncia della Corte di Cassazione sentenza n. 24729 del 23 novembre 2011, reso applicabile, per tutti gli Uffici giudiziari, l'*equiparazione*, in relazione alla decorrenza degli effetti, nel processo civile<sup>118</sup> alla decorrenza nel processo penale<sup>119</sup>.

*Equiparazione* di cui non vi è traccia nell'architettura del testo unico spese di giustizia.

Nel processo penale l'articolo 107 [*per effetto dell'ammissione*] tusg contiene l'indicazione degli effetti dell'ammissione al pss, disponendo, espressamente in ordine alla decorrenza dell'ammissione, al successivo articolo 109 [*decorrenza degli effetti*] tusg, ai sensi del quale “*gli effetti decorrono dalla data in cui l'istanza è stata presentata o è pervenuta all'ufficio del magistrato o dal primo atto in cui interviene il difensore, se l'interessato fa riserva di presentare l'istanza e questa è presentata entro i venti giorni successivi.*”

L'apparente contrasto nella normativa penale ha portato il Ministero della giustizia<sup>120</sup> a precisare che “*il beneficio ... ai sensi dell'art. 109 D.P.R. n. 115 del 2002, coincide con il momento della presentazione dell'istanza di ammissione al beneficio...*”

---

<sup>116</sup> Vedi nota 29.

<sup>117</sup> Prima con nota DAG.17/10/2014.0138763.U, diretta alla Corte di Appello di Milano poi, con circolare, DAG.14/07/2015.013148.U [confermata DAG.24/04/2025.0081673.U] a tutti gli Uffici.

<sup>118</sup> Art. 131 (effetti dell'ammissione) *Per effetto dell'ammissione al patrocinio e relativamente alle spese a carico della parte ammessa, alcune sono prenotate a debito, altre sono anticipate dall'erario...omissis.*

<sup>119</sup> Art 107 tusg (Effetti dell'ammissione) I. *Per effetto dell'ammissione al patrocinio alcune spese sono gratuite, altre sono anticipate dall'erario.*

Art. 109 tusg (Decorrenza degli effetti) *Gli effetti decorrono dalla data in cui l'istanza è stata presentata o è pervenuta all'ufficio del magistrato o dal primo atto in cui interviene il difensore, se l'interessato fa riserva di presentare l'istanza e questa è presentata entro i venti giorni successivi.*

<sup>120</sup> DOG.11/12/2017.0232170.U comunicata agli uffici giudiziari con DOG.12/01/2018.00007063.U

Nel processo civile la normativa del testo unico spese di giustizia si limita ad indicare i soli effetti dell'ammissione (art. 131 tusg *effetti dell'ammissione*).

Manca, a differenza del processo penale, nel processo civile, quindi, l'espressa indicazione del momento temporale di decorrenza degli effetti<sup>121</sup>.

In assenza di espressa norma a contrario nel processo civile, il momento di decorrenza temporale, per effetto del combinato disposto di cui agli articoli 126 e 131 tusg, veniva individuato nella data di accoglimento dell'istanza da parte del competente Consiglio Ordine degli Avvocati.

L'individuazione del momento temporale di decorrenza di cui sopra non è (era) stata unanimemente accolta.

Per parte della giurisprudenza di merito sulla considerazione, che non essendo il Consiglio Ordine degli Avvocati un organo giurisdizionale e che l'ammissione nel processo civile, per espressa previsione dell'articolo 126 tusg, è solo in via “*anticipata e provvisoria*” gli effetti avrebbero dovuto decorrere dalla verifica da parte del magistrato<sup>122</sup> a seguito della comunicazione da parte del Consiglio dell'Ordine necessitandosi, anche se la normativa in vigore non prevede espressamente l'emanazione di tale provvedimento<sup>123</sup>, per la sua piena efficacia un successivo provvedimento giurisdizionale.

La tesi non aveva avuto seguito ne trovato conferma da parte della giurisprudenza di legittimità.

---

<sup>121</sup> Assenza riconosciuta dallo stesso ministero nelle direttive di cui alla nota 117.

<sup>122</sup> La differenza nell'organo di ammissione, giudice nel penale e consiglio ordine avvocati nel civile, scaturisce non solo dal fatto che nel penale, visti gli interessi pubblici in gioco, l'unico requisito di ammissione è il reddito ma anche dal fatto che, nel civile, ulteriore requisito è che, art. 126 tusg, *le pretese che l'interessato intende far valere non appaiono manifestamente infondate*, esame di tale requisito che se valutato dal giudice della causa avrebbe originato una chiara anticipazione del giudizio.

<sup>123</sup> In ordinanza tribunale di Cosenza del 25.11.2003.

Giurisprudenza di legittimità che, però, intervenendo sulla questione relativa alle spese legali<sup>124</sup> ha affermato, che *non possono essere escluse le spese legali inerenti attività antecedenti all'atto introduttivo del giudizio anche se queste sono state svolte prima della delibera di ammissione al patrocinio a spese dello Stato merito*<sup>125</sup>.

Individuando, quindi, la Suprema Corte, il momento di decorrenza degli effetti dalla data di presentazione dell'istanza e non dalla data di accoglimento da parte del Consiglio dell'ordine Avvocati.

Per la Cassazione, nella pronuncia del 23 novembre 2011<sup>126</sup>, “è agevole osservare che il condizionare gli effetti della delibera di ammissione alla sua data di emissione (che deve avvenire, ai sensi dell'art. 126 del D.P.R. 30-5-2002 n. 115, nei dieci giorni successivi a quello in cui è stata presentata o è pervenuta l'istanza di ammissione), porterebbe a pregiudicare illogicamente i diritti dell'istante per un fatto ad esso non addebitabile”.

D'altra parte, come fondatamente dedotto dal ricorrente, dovendo il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati ai sensi dell'art. 122 del citato D.P.R. valutare la non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere con l'istanza di ammissione al gratuito patrocinio, è agevole osservare che ciò comporta necessariamente un esame dell'atto introduttivo del giudizio e, quindi, di tutta l'attività ad esso connessa, come

---

<sup>124</sup> Cassazione sezione II civile sentenza 11 ottobre- 23 novembre 2011 n 24729.

<sup>125</sup> Per alcuni giudici di merito, ordinanza 25.11.2003 Tribunale di Cosenza “in sede civile l'ammissione al gratuito patrocinio non è retroattiva, in quanto decorre dal giorno dell'accoglimento dell'istanza (se ante causam) ovvero da quello in cui l'avvenuta ammissione viene portata a conoscenza del giudice del processo (se in corso di causa) e ordinanza del tribunale di Messina del 22 luglio 2005 che aveva ritenuto di non liquidare diritti di procuratore ed onorari di avvocato relativamente alle voci “poiché la delibera di ammissione al patrocinio a spese dello Stato era stata emessa successivamente alla data di introduzione del giudizio di reclamo ex art. 669 terdecies cpc”.

<sup>126</sup> Vedi nota 124.

*le voci nella fattispecie in ordine alle quali non è stato riconosciuto il diritto al compenso.”*

Adeguandosi a tale pronuncia ministeriale per il Ministero della giustizia<sup>127</sup> nel processo civile, come avviene per il processo penale, gli effetti decorrono *dalla data di presentazione della domanda al competente Consiglio Ordine Avvocati.*

Per il Ministero “la Corte di Cassazione con sentenza n 24729 del 23 novembre 2011 ha ritenuto che il condizionare gli effetti della delibera di ammissione alla sua data di emissione (che deve avvenire ai sensi del DPPR 30 maggio n 115 art. 126 nei 10 giorni successivi a quello in cui è stata presentata o è pervenuta l’istanza di ammissione, porterebbe a pregiudicare illogicamente i diritti dell’istante per fatto ad esso non addebitabile.

*Tenuto conto di quanto esposto si ritiene corretto operare in conformità all’orientamento espresso dalla Suprema Corte”*

Il Ministero di via Arenula pur evidenziando la “mancanza di una espressa disposizione normativa in materia...” ritiene “opportuno uniformare l’attività degli uffici giudiziali all’orientamento espresso dalla Suprema Corte di Cassazione con la conseguenza che gli effetti dell’ammissione al gratuito patrocinio possano decorrere dal deposito dell’atto introduttivo in cancelleria.

*La cancelleria dovrà in ogni caso accertare che l’istanza di ammissione al gratuito patrocinio sia stata regolarmente depositata, presso il competente Consiglio dell’Ordine degli Avvocati, prima del deposito dell’atto introduttivo, sebbene il relativo provvedimento di ammissione non risulti ancora emanato.*

*Da ciò discende che, dal momento del deposito dell’atto introduttivo in cancelleria, le spese della relativa procedura potranno essere annotate sul foglio delle notizie in base ai criteri stabiliti dalle norme del Testo Unico sulle spese di Giustizia.*

---

<sup>127</sup> Vedi nota 117.

*Sarà onere della parte istante depositare presso la cancelleria competente e senza indugio il provvedimento di ammissione al patrocinio a carico dello Stato.*

*In caso di rigetto dell'istanza di ammissione da parte del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, l'Ufficio giudiziario attiverà la procedura di riscossione degli importi non versati così come annotati sul foglio delle notizie “.*

Strano, e palese disparità di trattamento negli atti della procedura, che i tempi di ammissione che *porterebbe a pregiudicare illogicamente i diritti dell'istante per fatto ad esso non addebitabile* non si ritengono, per gli uffici di via Arenula, giustificative alla prenotazione a debito delle spese nelle richieste, agli Ufficiali giudiziari, di notificazioni atti introduttivi del giudizio per il quale è stata presentata, e non ancora accolta, domanda di ammissione.

Nelle attività propedeutiche al giudizio, come è certamente la notifica dell'atto introduttivo del processo, per il Ministero della giustizia<sup>128</sup> “...la parte richiedente la notifica di un atto facente di un giudizio per il quale è stata richiesta l'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato e non è stato ancora emanato il relativo provvedimento di ammissione, deve anticipare all'Ufficio NEP le somme necessarie per procedere alla notifica dell'atto introduttivo del giudizio, riservandosi di richiedere alla competente cancelleria (??<sup>129</sup>) – presso la quale è incardinato il processo civile – il rimborso delle stesse a seguito dell'emanazione del positivo provvedimento in questione a cura del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati interpellato.”

---

<sup>128</sup> DOG.13/09/2016.0123372.U.

<sup>129</sup> La DAG.21/11/2016.O209661.U Ufficio I ha confermato quanto, sin dall'inizio, rappresentato da molti operatori della giustizia ossia “l'impossibilità da parte delle cancellerie ad effettuare il rimborso delle spese di notifica anticipate dalla parte che ha fatto istanza una volta ottenuta la delibera di ammissione da parte del Consiglio Ordine Avvocati” non risultando assegnati ai Funzionari Delegati dei vari Distretti giudiziari i fondi necessari ai rimborsi e l'indicazione dei capitoli di spesa a cui imputarne il pagamento.