



“In Inghilterra la giustizia è aperta a tutti, come l’Hotel Ritz”. E in Italia?
Ginevra Greco

1. L’avvocato generale Nilo Jääskinen ha presentato, in data 7 maggio 2015, [le conclusioni nella causa C-61/14](#), ove è stata sottoposta alla Corte di giustizia la questione della compatibilità, con il principio dell’equo processo, dell’obbligatorietà del versamento del contributo unificato per l’instaurazione del giudizio amministrativo in Italia (le conclusioni si aprono con la frase, attribuita al giudice Sir James Matthew “in Inghilterra la giustizia è aperta a tutti, come l’Hotel Ritz”). Il rinvio pregiudiziale, effettuato con [l’ordinanza n. 23 del 2014 del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento](#), trae origine da un ricorso proposto dall’associazione che svolge servizi infermieristici a favore di enti, Orizzonte Salute, contro alcuni atti emessi nel periodo dal 21 dicembre 2012 al 23 maggio 2013 dalla resistente Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “San Valentino”- Città di Levico Terme. Gli atti impugnati con ricorso introduttivo e tre successivi ricorsi per motivi aggiunti riguardano la proroga di un appalto di servizi infermieristici a favore di un’altra associazione e la gara di appalto successivamente bandita ove venivano invitate a presentare offerte solo talune associazioni accreditate dall’IPASVI (Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d’Infanzia) di cui la ricorrente Orizzonte Salute non era membro. Con un quarto ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato la decisione del Segretario generale del T.R.G.A., che aveva sollecitato il difensore della ricorrente ad integrare il pagamento del contributo unificato, in quanto, trattandosi di controversia in materia di appalti pubblici, la misura del contributo non era quella ordinaria, ma quella speciale di 2.000 euro.

2. Il D.P.R. n. 15 del 30 maggio 2002 (art. 13) aveva, invero, introdotto un nuovo regime di tassazione degli atti giudiziari, costituito da un “contributo unificato” fissato in proporzione al valore della controversia, da versare anticipatamente al momento dell’iscrizione al ruolo. Tuttavia, con l’inserimento del comma 6-bis al detto art. 13 (operato dall’art. 21 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge il 4 agosto 2006 ed integrato con la finanziaria 2007), il contributo unificato per i processi amministrativi, diversamente da quanto previsto per i processi civili, è stato svincolato dal valore della controversia e collegato, invece, al differente criterio della materia. Pertanto, il contributo (ordinario) unificato per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato è dovuto nell’importo di 650 euro, con ulteriori differenziazioni in ragione della materia. Nel settore



“In Inghilterra la giustizia è aperta a tutti, come l’Hotel Ritz”. E in Italia?
Ginevra Greco

degli appalti pubblici il contributo (speciale) è stato aumentato fino a euro 2.000 per i ricorsi previsti dal previgente art. 23 *bis*, c.1, L. 6 dicembre 1971, n. 1034. Successivamente, con l’art. 15 del d.l.gs. n. 53 del 20 marzo 2010, è stato disposto che il contributo unificato sia dovuto anche per il ricorso incidentale e per i motivi aggiunti che introducano domande nuove. Con le ulteriori due modifiche all’art. 37, comma 6, a decorrere dal 1 gennaio 2013, il contributo unificato, in materia di appalti pubblici, è dunque articolato nel seguente modo:

- euro 2.000 quando il valore dell’appalto è pari o inferiore ai 200 mila euro;
- euro 4.000 per le controversie di valore compreso tra i 200 mila e 1.000.000 euro;
- euro 6.000 per quelle di valore superiore al 1.000.000 euro.

Tali importi ex art. 13, comma 1-*bis*, del D.p.r. 115/2002, sono aumentati del 50% per il giudizio d’appello.

3. Dalla lettura delle suddette norme ben si comprende come il contributo unificato in materia di appalti pubblici costituisca, come giustamente riconosciuto dal giudice del rinvio, “un esborso anticipato di cifre così elevate”, e “in molti casi superiori allo stesso utile d’impresa”, che può “facilmente comportare, specialmente per appalti di non elevatissimo importo”, come quello posto alla base della controversia in esame, “comprensibili esitazioni o, addirittura, rinunce da parte dell’interessato alla scelta di proporre il ricorso giurisdizionale”.

In altri termini, gli interventi normativi, che hanno elevato la quantificazione del contributo unificato, sono apparsi un limite al libero esercizio della tutela giurisdizionale e i fatti all’origine della controversia hanno rappresentato l’occasione per sollevare la questione di compatibilità di tale contributo unificato con il diritto dell’Unione europea

Il giudice del rinvio ha, in particolare, definito la questione pregiudiziale da sottoporre alla Corte nei seguenti termini: se i principi fissati dalla direttiva del Consiglio 21 dicembre



“In Inghilterra la giustizia è aperta a tutti, come l’Hotel Ritz”. E in
Italia?
Ginevra Greco

1989, 89/556/CEEE (direttiva che coordina le disposizioni relative all’applicazione delle procedure di ricorso in materia di appalti pubblici), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 luglio 1992 92/50/CEE, ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli artt. 13, commi 1 *bis*, 1-*quater* e 6-*bis*, e 14, comma 3-*ter*, del D.p.r. 20 maggio 2002 n. 115 (e successive modifiche) che hanno stabilito elevati importi di contributo unificato per l’accesso alla giustizia amministrativa in materia di contratti pubblici.

Nell’ordinanza di rinvio, il TAR non nasconde i propri dubbi circa le rilevanti criticità della norma, qualificando il contributo unificato come “pagamento del tributo quale presupposto imprescindibile dell’esperibilità (anche se non a pena di inammissibilità) dell’azione giudiziaria diretta a ottenere la tutela del diritto del contribuente mediante l’accertamento giudiziale dell’illegittimità del tributo stesso”: meccanismo che era già stato dichiarato incostituzionale con le sentenze n. 21 e 79 del 1961 dalla Corte costituzionale, in quanto costituisce un impedimento al diritto dei cittadini di agire in giudizio, in contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione. Ma non solo, l’aumento continuo e progressivo del contributo unificato “sembra in contrasto anche con i principi comunitari di proporzionalità e divieto di discriminazione”. Infatti, il giudice del rinvio ricorda come il contributo assurga a livelli di arbitrarietà, in quanto calcolato a prescindere dal valore della causa, senza tener conto dell’effettivo utile dell’impresa, con una quantificazione sproporzionatamente superiore a quella prevista per il giudizio civile, anche nella stessa materia degli appalti. Tale discrasia può addirittura arrivare a condizionare le scelte processuali, considerato che il contributo deve essere pagato contestualmente all’avvio del giudizio, imponendo al ricorrente/appellante un immediato ed ingente esborso.

Sotto altro profilo, il principio di proporzionalità, a detta del T.R.G.A., risulta violato anche in relazione all’utilità specifica che il ricorrente può trarre dall’esercizio della tutela giurisdizionale. Infatti, la celerità e le caratteristiche del giudizio sono le stesse che caratterizzano altre azioni stabilite dallo stesso art. 119 c.p.a. (*recte* i giudizi relativi ad altri ambiti materiali previsti dall’art. 119 c.p.a.), per le quali il legislatore non ha imposto analoghi aumenti del contributo unificato.



“In Inghilterra la giustizia è aperta a tutti, come l’Hotel Ritz”. E in Italia?
Ginevra Greco

L’ordinanza di rinvio è, dunque, tutta incentrata, senza alcuna perplessità, sull’incompatibilità delle norme nazionali rispetto al diritto dell’Unione europea.

Del resto, la Corte di giustizia, con due recenti sentenze in materia ambientale ([C-260/11 dell’11 aprile 2013](#) e [C-530/11 del 13 febbraio 2014](#)), ha già censurato l’eccessiva onerosità delle spese per i ricorsi, ove non tengano conto della situazione economica del ricorrente.

4. Pare, dunque, lecito chiedersi se le conclusioni dell’avvocato generale siano state all’altezza delle aspettative e la verifica non può che partire dalla “risposta” data al TAR, ovvero che la direttiva in questione «interpretata alla luce dell’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dei principi di equivalenza e di effettività, non osta ad una normativa nazionale che stabilisce un tariffario di contributi unificati applicabile solo ai procedimenti amministrativi in materia di contratti pubblici, purché l’importo del tributo giudiziario non costituisca un ostacolo all’accesso alla giustizia né renda l’esercizio del diritto al sindacato giurisdizionale in materia di appalti pubblici eccessivamente difficile». Afferma l’avvocato generale che non «è compatibile con la direttiva 89/665, interpretata alla luce dell’articolo 47 della Carta, la riscossione di più tributi giudiziari cumulativi in procedimenti giurisdizionali in cui un’impresa impugna la legittimità di un’unica procedura di aggiudicazione di un appalto ai sensi dell’articolo 2, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 89/665, a meno che ciò possa essere giustificato ai sensi dell’articolo 52, paragrafo 1, della Carta, il che deve essere valutato dal giudice nazionale del rinvio».

E’ di tutta evidenza come l’avvocato generale non abbia basato le proprie conclusioni tanto sul principio di proporzionalità, quanto su quelli di equivalenza, di effettività e di diritto alla giustizia, giungendo a conclusioni che paiono essere esaustive solo per i tributi giudiziari cumulativi. Infatti, solo quest’ultimi sono ritenuti incompatibili, poiché l’art. 2 della direttiva fa riferimento ad un’unica procedura di aggiudicazione dell’appalto, intesa come unità di base della tutela giurisdizionale, risultando così irrilevante che un’impresa sia stata lesa all’inizio della procedura, o in una fase intermedia o quando l’appalto sia stato attribuito ad un altro partecipante. Lo “spezzettamento” o “frazionamento” della procedura



“In Inghilterra la giustizia è aperta a tutti, come l’Hotel Ritz”. E in
Italia?
Ginevra Greco

non è consentito al fine di applicare per ogni “pezzo” o “frazione” un tributo autonomo. Ovviamente, l’avvocato generale ricorda come l’art. 2 vada letto in combinato disposto con l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e che la tassazione cumulativa possa essere considerata incompatibile quando abbia un effetto dissuasivo, rimanendo in capo al giudice nazionale l’onere di verificare i requisiti derivanti “dal principio di proporzionalità, vale a dire il perseguimento di uno scopo legittimo, la necessità, l’idoneità allo scopo e la caratteristica di essere circoscritte a quanto imposto per perseguire lo scopo legittimo”, secondo i principi desumibili dall’art. 52 paragrafo 1 della Carta. Solo il ricorso al vaglio di compatibilità con detta norma giustificherebbe, invero, un’applicazione cumulativa di tributi (tributi dovuti, si ricorda, nelle ipotesi di motivi aggiunti, ricorso incidentale, appello su sentenza parziale e su sentenza definitiva, appello incidentale, motivi aggiunti in appello e in altri casi simili).

5. Sul contributo unificato ordinario, l’avvocato generale si è limitato a considerare che, per i principi di equivalenza e di effettività, la direttiva non osta a una normativa nazionale che stabilisca i contributi unificati ai soli processi amministrativi, purché non costituiscano un ostacolo all’accesso alla giustizia. Ostacolo che, tuttavia, l’avvocato generale non ritiene sussistere nel caso in cui il contributo unificato sia basato sul valore della controversia in termini di valore teorico dell’appalto oggetto del giudizio e non sull’effettivo beneficio che può trarre un’impresa che partecipa all’aggiudicazione: infatti, se si dovesse calcolare il contributo unificato per ogni procedura di aggiudicazione, si avrebbero dei “tributi giudiziari variabili”, con la conseguenza di ricadere nell’imprevedibilità.

Non solo, l’avvocato generale ancora ritiene che l’importo, a suo dire relativamente elevato, previsto dalla normativa italiana debba essere controbilanciato dal fatto che “gli appalti pubblici non rientrano nella politica sociale”. Rilievo, questo, che suscita qualche perplessità, poiché i principi di proporzionalità e di non discriminazione non vanno salvaguardati solo nella politica sociale dell’Unione europea, ma, anche, ed in particolare, nella politica economica, secondo gli stessi principi generali propri del diritto dell’Unione europea.



“In Inghilterra la giustizia è aperta a tutti, come l’Hotel Ritz”. E in Italia?
Ginevra Greco

Tuttavia, nonostante l’avvocato generale appaia favorevole alla disciplina sul contributo unificato, al punto 42 sembra metterla in discussione, evidenziando come vi debba essere sempre la possibilità di impugnare le decisioni adottate nelle procedure di aggiudicazione degli appalti e che un tributo giudiziario “eccessivo” possa comportare un ostacolo al diritto di accesso alla giustizia, anche nel caso in cui venga, alla fine, recuperato.

Qualche profilo avrebbe meritato maggiore attenzione, specie in considerazione dei rilievi che le parti interveniente nel giudizio nazionale avevano svolto innanzi alla Corte. La Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti, per esempio, aveva posto in luce interessanti profili di incompatibilità con le disposizioni del Trattato. In particolare, rispetto alla libertà di stabilimento (art. 49 e ss. TFUE) e alla libera prestazione di servizi (art. 56 e ss. TFUE), nonché al principio della certezza del diritto e dell’effettività delle norme UE. L’art. 56 impone, invero, non solo l’eliminazione di qualsiasi discriminazione, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione dei servizi. Per restrizione devono essere intese anche le misure adottate da uno Stato membro che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudichino l’accesso al mercato per gli operatori economici di altri Stati membri, così dissuadendo un operatore dall’usufruire della libertà di prestazione dei servizi.

6. Le conclusioni avrebbero potuto meglio rispondere ai quesiti posti, considerata anche la varietà di parti che hanno presentato osservazioni. Se la Corte confermasse tali conclusioni e lasciasse così inalterata la libertà di apprezzamento riconosciuta dall’avvocato generale al giudice *a quo*, di certo il destino delle norme sul contributo unificato in materia di appalti pubblici parrebbe pressoché segnato. Nello specifico, se la Corte lasciasse la possibilità al giudice nazionale di verificare se l’importo del tributo giudiziario costituisca, o non, un ostacolo all’accesso alla giustizia, non si può che prevedere il possibile futuro già nella presa di posizione del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento.

E invero non si può non considerare che il contributo unificato, così come è ad oggi disciplinato, appaia incompatibile con il principio di effettività, così come elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Se, infatti, le modalità procedurali previste da uno



“In Inghilterra la giustizia è aperta a tutti, come l’Hotel Ritz”. E in Italia?
Ginevra Greco

Stato membro non possano rendere impossibile, o eccessivamente difficile, l’esercizio dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione (cfr. *ex multis* [Corte di giustizia, 6 marzo 2007, causa C-359/04 e C-360/04, Placanica e a.](#), punti 63 e 64), non v’è chi non veda che, indipendentemente dai casi di cumulo, anche il singolo contributo costituisce un forte deterrente all’accesso alla tutela giurisdizionale. Costituisce, in altri termini, un ostacolo fortemente “dissuasivo” (basti considerare che esso sovente supera tutte le altre spese di difesa, compreso l’onorario dell’avvocato difensore), per convincersi della sua difficile compatibilità con il richiamato principio di effettività.

Resterebbe comunque aperta la questione della disciplina del contributo unificato diversa da quella del processo amministrativo e degli appalti pubblici. Nel processo civile si potrebbero prospettare ipotesi di contrasto con le norme e i principi ricordati, sottoponendo a scrutinio tutti i casi in cui si potrebbe prospettare un limite, non giustificato, alla giustizia. Per esempio, in materia “sensibile” quale il ricorso contro il diniego del riconoscimento dello *status* di rifugiato d’asilo è imposto un contributo unificato che (seppur di una cifra ben inferiore rispetto a quella prevista in materia di appalti) può risultare da un lato, oneroso per le caratteristiche soggettive del richiedente asilo, trattandosi comunque di € 777,00, e dall’altro lato, nel caso in cui sia soccombente, comporta la sanzione del pagamento di un ulteriore importo pari ai € 777,00. Sarebbe, questo, un “tributo giudiziario cumulativo” sicuramente incompatibile con l’art. 47 della Carta.

La sentenza della Corte e quella che seguirà da parte del giudice amministrativo potrebbero aprire scenari rilevanti anche al di fuori del processo amministrativo in cui le questioni sono state poste.