

Osservazioni sul Contributo Unificato

A cura dell'Avv. Daniela Anselmi

Istituito con D.P.R. n.115/2002 (T.U. Spese di Giustizia) con il dichiarato intento di semplificare la tassazione degli atti giudiziari, riconducendo ad unità un'eterogenea gamma di imposte e tasse (imposte di bollo, la tassa di iscrizione a ruolo, i diritti di cancelleria, i diritti di chiamata in causa), il contributo unificato ha nel tempo tradito le suesposte aspettative sotto diversi profili, comportando una notevole complessità applicativa e, soprattutto, una maggiore incidenza fiscale.

La chiave della questione riguarda proprio l'onerosità di tale misura, specie nell'ambito dell'accesso al giudizio innanzi al G.A, atteso che uno dei maggiori ostacoli all'accesso alla giustizia si traduce proprio nel versamento del contributo unificato, quale vera e propria "tassa" (si veda a tal proposito la pronuncia n.73/2005 con la quale la Corte Costituzionale ha specificato che il contributo unificato ha natura giuridica di tassa o, comunque, di una entrata tributaria erariale) dovuta dal fruitore del servizio giurisdizionale reso dallo Stato.

Occorre fin da subito chiarire come le critiche rivolte all'istituto de quo non attengano (per ora) né alla sua natura né alla funzione, quanto piuttosto alla commisurazione del *quantum debeatur* ai fini dell'attivazione del processo.

Innanzitutto, il versamento di tale importo (si fa riferimento al D.P.R. n.115/2002 per quanto attiene la materia degli appalti pubblici) segue il comune criterio di commisurazione fondato su scaglioni predeterminati sulla base del valore del giudizio che, nell'ipotesi degli appalti pubblici, corrisponde al valore della base d'asta dell'appalto.

Infatti, a differenza di quanto avviene nell'ambito del processo civile, in cui l'ammontare del contributo unificato si calcola partendo dal valore della causa -che di norma corrisponde con la pretesa oggetto della domanda-, nel caso del processo amministrativo in materia appalti, il valore del giudizio, coincidente con l'importo a

base d'asta, non corrisponde con il valore effettivo dell'appalto, ovvero con il vantaggio che il possibile aggiudicatario potrebbe ottenere da un esito favorevole del giudizio.

In primo luogo occorre sottolineare che l'ammontare della base d'asta non coincide quasi mai con il valore dell'offerta che ha conseguito l'aggiudicazione di un appalto, che è sempre al ribasso e quindi inferiore alla stessa base d'asta. Conseguentemente calcolare il contributo sul prezzo posto a base di gara è già un errore.

In secondo luogo va osservato che il vantaggio che si ritrae dall'aggiudicazione di un appalto in realtà non corrisponde neppure con il valore dell'offerta bensì con l'utile d'impresa dichiarato in sede di gara.

A riprova di ciò si rileva che il D.M. 10 Marzo 2014 n.55, che fissa i parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, all'art.5 comma 3 stabilisce: *“Nelle cause davanti agli organi di giustizia, nella liquidazione a carico del cliente si ha riguardo all'entità economica dell'interesse sostanziale che il cliente intende perseguire; nella liquidazione a carico del soccombente si ha riguardo all'entità economica dell'interesse sostanziale che riceve tutela attraverso la decisione. In relazione alle controversie in materia di pubblici contratti, l'interesse sostanziale perseguito dal cliente privato è rapportato all'utile effettivo o ai profitti attesi dal soggetto aggiudicatario o dal soggetto escluso”*.

Senza contare il caso in cui il ricorso abbia ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di esclusione dell'impresa ricorrente per il mancato riconoscimento di un titolo necessario per partecipare, intervenendo in una fase preliminare all'aggiudicazione della gara: il ricorrente sarà obbligato al pagamento di un contributo unificato di gran lunga superiore rispetto al risultato ambito, dato che l'eventuale riconoscimento dei suddetti titoli non implica l'aggiudicazione alla gara stessa, ma solo la partecipazione alla medesima.

A quanto detto si aggiungano due ulteriori dati: in primis, l'aumento dell'ammontare del contributo unificato, pari alla metà nei giudizi di impugnazione e pari ad un terzo (di questi ultimi) in caso di ricorso in Cassazione e, in secundis, il pagamento delle eventuali spese di soccombenza.

Alla luce di quanto esposto, risultano evidenti i problemi di conformità con i parametri e i principi dell'ordinamento costituzionale ed europeo: la sproporzionata misura del contributo unificato ha di fatto determinato una grave restrizione del diritto di accesso alla giustizia (in particolar modo nell'ambito degli appalti pubblici), con la conseguente violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale

che, nella sua declinazione europea, si traduce nel diritto ad un “ricorso effettivo”, così come previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell’UE.

Il principale effetto negativo derivante da quanto suesposto inerisce il deficit di tutela giurisdizionale, volto a colpire in particolar modo le PMI, senza considerare peraltro il profilo relativo alla sostanziale discriminazione tra i destinatari della tutela giurisdizionale civile rispetto ai destinatari della tutela giurisdizionale amministrativa e, in quest’ultimo settore, tra coloro che possono o meno sostenere agevolmente i costi di proposizione di un ricorso.

L’irragionevole discrimen in questione non entra solamente in conflitto con i principi costituzionali quali l’uguaglianza (art.3), la difesa processuale (art.24) ed il principio di giustiziabilità dell’azione amministrativa (art.113), ma soprattutto rischia di compromettere l’equilibrio esistente tra la tutela di diritti soggettivi ed interessi legittimi, posto che l’accesso alla giustizia per le prime posizioni giuridiche menzionate risulta nettamente più agevole.

Il dibattito che ha riguardato la portata ed i limiti del principio dell’accesso alla giustizia è approdato fino alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea la quale, chiamata a valutare la compatibilità della normativa italiana alla luce del diritto europeo da parte del TRGA Trento, ha statuito la congruità della disciplina del contributo unificato nell’ambito degli appalti pubblici rispetto a quanto enunciato dalla cd. “direttiva ricorsi” (direttiva n.665/89/CEE).

Le questioni al vaglio della Corte hanno riguardato, da un lato, la eccessiva onerosità della misura in esame in sede di accesso al giudizio amministrativo in materia appalti e, dall’altro, l’illegittimità del cumulo di più contributi unificati nell’ambito dello stesso processo in ragione della proposizione di motivi aggiunti.

Sul primo aspetto, ad avviso della CGUE, il principio dell’effettività della tutela giurisdizionale non verrebbe pregiudicato dalle misure processuali adottate dal legislatore nazionale, posto che il diritto dell’UE riconosce ad ogni stato membro la possibilità di stabilire l’ammontare dell’importo del contributo all’accesso alla giustizia, tenendo conto del necessario finanziamento dell’attività giurisdizionale e dell’effetto dissuasivo rispetto alla proposizione di domande manifestamente infondate.

In ordine al secondo profilo, la Corte ha statuito che un’applicazione multipla di tributi giudiziari può trovare giustificazione solo nel caso in cui gli oggetti dei ricorsi o dei motivi aggiunti siano effettivamente distinti e costituiscano un ampliamento considerevole dell’oggetto della controversia già pendente.

Sulla scorta dell'indirizzo formulato dalla Corte di Giustizia (che, pur ritenendo legittimo il contributo richiesto all'atto del deposito dell'atto introduttivo del giudizio, ha invece statuito che non sia dovuto il contributo per i motivi aggiunti nel caso in cui non amplino in modo considerevole l'oggetto del giudizio) si è formato un orientamento giurisprudenziale sia della giustizia amministrativa che tributaria.

In ordine alla prima si sono pronunciati sulla non debenza del contributo unificato in ordine alla proposizione di motivi aggiunti sia il TAR Catania con le sentenze 3 Dicembre 2015 n.2840 e 31 Gennaio 2018 n.262, sia il C.G.A.R.S. con la sentenza 31 Gennaio 2017 n.27.

Per quanto riguarda le due pronunce del TAR Catania, il giudice ha ritenuto che con i motivi aggiunti il thema decidendum non era stato ampliato considerevolmente in quanto erano state riprodotte avverso l'aggiudicazione definitiva le medesime censure proposte avverso l'aggiudicazione provvisoria. Con tali decisioni, peraltro, il giudice amministrativo ha ritenuto di pronunciarsi solo in via incidentale, reputando di non essere competente posto che la debenza del contributo unificato riguarderebbe un rapporto di diritto tributario, su cui sussiste l'esclusiva giurisdizione del giudice tributario ai sensi dell'art.2 del D.lgs. 31 Dicembre 1992 n.546.

Di diverso avviso sul profilo della competenza è la decisione del C.G.A.R.S. del 31 Gennaio 2017 n.27, la quale ha ritenuto che l'accertamento sulla debenza del contributo non può sfuggire all'ambito della giurisdizione amministrativa: *“Sarebbe difatti singolare che l'accertamento richiesto fosse inibito proprio al Giudice che è chiamato dalla legge ad esaminare il contenuto intrinseco degli stessi atti di parte (ricorso originario e successivi motivi aggiunti), e che per tale ragione nell'ambito del proprio percorso logico deve, quindi, necessariamente verificare in primis se si imponga un'autonoma disamina dei motivi aggiunti, o invece questi non la richiedano poiché realizzano, come nel caso concreto, una dilatazione soltanto formale del thema decidendum. D'altra parte, neppure consta che nel caso concreto una controversia in tema di contributo unificato sia già formalmente insorta. Nulla osta dunque all'accoglimento della richiesta subordinata del Consorzio, potendo il Consiglio dare atto, nell'interesse di tutte le parti in causa, che i motivi aggiunti nella specie articolati non ampliavano nella sostanza l'oggetto della controversia”*.

Per quanto poi concerne la giurisprudenza tributaria occorre rilevare come il principio della non debenza del contributo unificato per i motivi aggiunti abbia trovato applicazione in diverse pronunce di primo grado (cfr. CTP Genova, sent. n.346 del 23 Febbraio 2017; CTP Firenze, sent. n.1126 del 13 Novembre 2017; CTP

Firenze sent. n.635 del 13 Luglio 2019; CTP Genova sent.n.5 Marzo 2019 n.147 del 5 Marzo 2019; CTP Milano sent. del 4 Aprile 2019).

In secondo grado può essere citata la recente sentenza della Commissione Tributaria Regionale di Genova n.633 del 20 Maggio 2019, la quale -confermando l'orientamento di cui sopra- ha avuto modo di rilevare, in particolare, come, di fronte ad un atto impugnato con motivi aggiunti costituito da una nota di chiarimenti dell'amministrazione in risposta a quesiti relativi al bando di gara (già impugnato), non si possa riscontrare la sussistenza di elementi nuovi nella domanda.

La Commissione ha inoltre precisato anche che, affinché l'amministrato possa ritenersi obbligato al pagamento di tributi giudiziari cumulativi, si richiede che l'oggetto non sia semplicemente ampliato ma lo debba essere anche in modo considerevole, come rilevato dalla stessa Corte di Giustizia.

Ma vediamo quali potrebbero essere le azioni da promuovere al fine di ottenere una riduzione del contributo unificato da ricondursi ad equità, non solo in materia di appalti, ma per tutte le materie oggetto dei giudizi amministrativi.

Ciò riguarda sia il contributo da versare al momento del deposito dell'atto introduttivo del giudizio, sia quello da versare (o da non versare nell'ipotesi i cui non sia ampliato in modo considerevole l'oggetto del giudizio) in caso di proposizione di motivi aggiunti.

Una prima azione potrebbe tradursi nella richiesta di modifica delle norme che regolano il contributo unificato (artt. 13 e 14 del D.P.R. n.115/2002).

Già al XXXIV Congresso Nazionale Forense di Catania era stata proposta una mozione con la quale si chiedeva la riduzione dell'importo del contributo unificato, in modo tale da evitare che la disciplina in questione risultasse impeditiva dell'accesso alla tutela giurisdizionale.

In occasione della sessione ulteriore del XXXIV Congresso Nazionale Forense di Catania, tenutosi a Roma in data 5-6 Aprile 2019, è stata poi avanzata una proposta più articolata, volta a modificare la disciplina legislativa in materia di contributo unificato nei giudizi amministrativi, al fine di rapportarla a quanto previsto per i giudizi civili e tributari.

In particolare, può essere preso in considerazione, come termine di raffronto, il contributo previsto per le sezioni specializzate del Tribunale delle Imprese, che si occupa (anche) delle controversie relative ai contratti pubblici d'appalto di lavori, forniture, servizi, ove sussiste la giurisdizione del giudice ordinario.

Per tali giudizi la misura del contributo unificato è pari a 1320 euro per cause di valore fino a 260.000 euro, di 2212 euro per cause di valore da 260.000 euro a 520.000 euro e di 2932 euro per cause di valore superiore a 520.000 euro.

Nell'ambito della giustizia amministrativa, invece, il contributo unificato è pari a 2000 euro per cause fino a 200.000 euro, di 4000 euro per cause da 200.000 euro ad 1 milione di euro e di 6000 euro per cause di valore superiore a 1 milione di euro.

Conseguentemente, solo ai fini di equità, basterebbe applicare anche ai giudizi amministrativi le stesse aliquote previste per i contratti pubblici di appalto nei giudizi civili.

Occorre poi chiedersi se gli scaglioni individuati dal legislatore sono corretti.

A mio avviso, la risposta è negativa in quanto, affinché il contributo risponda ai principi sanciti dall'art. 53 Cost. (ricordiamoci che è una tassa e non un corrispettivo), occorre tener conto della capacità contributiva e di criteri di progressività.

È evidente che un'impresa che partecipa a gare di importo fino ad 1 milione di euro ha una dimensione e, quindi, una capacità contributiva notevolmente ridotte rispetto a chi partecipa a gare di importo pari a diversi milioni di euro.

Bisognerebbe, pertanto, rivedere non solo le aliquote ma soprattutto gli scaglioni, aumentando il numero degli stessi a seconda dell'importo dell'appalto.

Si potrebbe mantenere lo scaglione fino a 200.000 euro (che corrisponde alle gare sotto soglia comunitarie) prevedendo, come per le sezioni specializzate del Tribunale delle Imprese, un'aliquota omnicomprensiva di 1320 euro.

Il secondo scaglione potrebbe essere fino a 520.000 euro, con aliquota omnicomprensiva di 2212 euro (come per il Tribunale delle Imprese).

Il terzo scaglione potrebbe arrivare fino a 2 milioni di euro, con aliquota di 2932 euro (come per il Tribunale delle Imprese).

Il quarto scaglione potrebbe arrivare fino a 5 milioni di euro, con aliquota di 4000 euro.

Il quinto scaglione potrebbe arrivare fino a 10 milioni di euro, con aliquota di 5000 euro.

Il sesto scaglione potrebbe arrivare fino a 50 milioni di euro con aliquota di 7000 euro e l'ultimo scaglione, superiore ai 50 milioni di euro, con aliquota di 10.000 euro.

Ovviamente queste sono delle mere ipotesi. Sarebbe interessante avere i dati disaggregati sia degli importi delle gare bandite in Italia (e non solo per il numero e l'importo complessivo) per capire come individuare gli scaglioni che tengano conto del principio di progressività.

Molto interessanti sono a tal riguardo le considerazioni espresse nell'Analisi di impatto del contenzioso dell'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa per il biennio 2017-2018. In tale Analisi dà atto che, pur essendo aumentate notevolmente le gare bandite rispetto al biennio precedente 2015-2016 (il numero delle gare è raddoppiato, soprattutto quelle di piccolo importo), è possibile constatare che la percentuale di impugnazione si è abbassata del 50% (2,71% nel biennio 2015-2016 e 1,45% nel biennio 2017-2018).

Non solo.

Nell'Analisi compare anche la suddivisione del contenzioso per fasce di importo, correlate ovviamente agli scaglioni del contributo unificato. Da tale suddivisione si evince che il numero di impugnative più consistente riguarda gli appalti di importo superiore ad 1 milione di euro, mentre la fascia mediana (da 200.000 euro ad 1 milione di euro, con 4000 euro di contributo) è quella che presenta il minor numero di impugnative.

Tutti questi elementi (riduzione della metà delle impugnative rispetto al raddoppio del numero di gare bandite, maggior numero di impugnative per gli appalti più rilevanti) evidenziano che il contenzioso è drasticamente calato proprio a cagione del contributo unificato (oltre che ovviamente della crisi economica).

Nell'Analisi si dice che la riduzione è dovuta anche alla norma (abrogata) che imponeva l'impugnazione dei provvedimenti di ammissione alla gara. Certamente questa può essere una causa ma è evidente che essa si traduce in concreto in una moltiplicazione dei contributi dovuti (per impugnare l'ammissione, l'eventuale esclusione e la susseguente aggiudicazione e tutti gli altri atti del procedimento).

Non v'è dubbio che il contributo è la madre (rectius, matrigna) dell'azzeramento del contenzioso in materia di appalti.

D'altra parte, il contributo unificato, il cui gettito ammonta a circa 30 milioni di euro all'anno, potrà scendere sempre di più se si ridurrà il numero di ricorsi in materia di appalti.

È evidente, pertanto, che un miglior riequilibrio delle aliquote per scaglioni del contributo unificato potrebbe garantire un aumento del contenzioso e, quindi, un immutato gettito del contributo unificato o addirittura un aumento dello stesso.

La mozione in esame fa altresì leva su ulteriori aspetti, tutti fondati sulla circostanza per cui la misura sperequata ed eccessivamente onerosa del contributo, in modo particolare nelle materie di cui all'art. 119 comma 1, lettere a e b, del cpa, induca a ritenere che il legislatore abbia inteso porre in atto misure deflattive del contenzioso confliggenti con i principi di equità contributiva e di tutela dell'accesso alla giustizia.

Si afferma, in primis, come in realtà il sindacato del G.A. sia funzionale non soltanto alla tutela delle situazioni individuali ma anche alla legalità dell'intero sistema dei contratti pubblici, derivandone che la mancata proposizione di un ricorso a causa dell'eccessiva onerosità del contributo unificato si traduce in un problema di giustizia sostanziale e di garanzia dell'interesse pubblico riguardante l'intera società.

Senza contare poi l'ingiustificato ed irragionevole discrimen esistente, da un lato, tra ordinamenti giuridici (posto che in nessun altro ordinamento giuridico europeo è prevista una misura di contributo unificato come in Italia) e, dall'altro, tra giudizi civili e tributari di valore uguale a quelli in materia di appalti pubblici nei giudizi amministrativi (importo determinato secondo una gradazione notevolmente inferiore).

Facendo leva su quest'ultimo profilo, si pone l'accento anche sul fatto che, rispetto a quanto accade nei giudizi civili e tributari, come peraltro già detto, il valore della controversia in materia di appalti non è riferito alla quantificazione contenuta nella domanda -corrispondente all'utile di impresa dell'appaltatore-, bensì all'importo a base d'asta, che esula completamente dall'offerta proposta in sede di gara dal ricorrente; inoltre, si ravvisa come nei giudizi civili e tributari le nuove domande non implicano il versamento di un ulteriore contributo unificato se non aumentano il valore della controversia, mentre per i motivi aggiunti nei processi amministrativi tale contributo è sempre dovuto, a prescindere dall'aumento del valore della causa.

In ordine poi ad altri contesti, come quello dei riti abbreviati o il settore dell'accesso al pubblico impiego, che rappresentano certamente una buona parte dei giudizi amministrativi, si sottolinea come sia sempre previsto un contributo fisso di notevole importo, del tutto avulso dal valore della controversia.

Alla luce di quanto testè esposto risulta ictu oculi il conflitto della disciplina odierna con il principio di uguaglianza ex art.3 Cost, con il principio di diritto di difesa e di effettività della tutela giurisdizionale amministrativa di cui agli artt. 24 e 113 Cost, da ciò derivandone la necessità di riformare la disciplina legislativa vigente sulla scorta dei criteri summenzionati, al fine di evitare che la commisurazione dei contributi ora richiesti nei giudizi amministrativi risultino impeditivi e/o deflattivi dell'accesso alla tutela giudiziale.

Una seconda proposta di modifica legislativa, non ancora formalizzata in nessuna mozione, potrebbe riguardare il concetto di valore della controversia che non dovrebbe coincidere con l'importo a base d'asta individuato dalle stazioni appaltanti negli atti di gara (cfr. art.14 comma 3ter D.P.R.n. 115/2002), bensì con l'utile effettivo ed i profitti attesi dal soggetto aggiudicatario o dal soggetto escluso (cfr.

art.5 comma 3 del D.M, 10 Marzo 2014 n.55 già richiamato poc' anzi in materia di liquidazione dei compensi per la professione forense).

È evidente che tale ipotesi di modifica sottende un elemento che presenta profili di incertezza e cioè l'utile effettivo ed i profitti attesi dal soggetto aggiudicatario o escluso. Meno problematico pare essere il caso in cui un soggetto ricorra sostenendo che avrebbe potuto conseguire l'aggiudicazione di un appalto. Per questa ipotesi l'utile effettivo dovrebbe coincidere con la percentuale di utile indicata in sede di offerta da parte del ricorrente. Più complessa è la questione riguardante il soggetto escluso che ricorra per partecipare alla gara ovvero il concorrente che chieda l'annullamento della gara al fine di ottenere il suo rifacimento. Con riguardo a questa ipotesi il metro di paragone potrebbe essere la misura del risarcimento accordata dal giudice in caso di accoglimento del ricorso. Occorre peraltro rilevare che spesso il giudice amministrativo, pur accogliendo il ricorso, non riconosce alcun risarcimento oppure vi procede in via equitativa. Conseguentemente si dovrebbe ritenere che anche per queste ipotesi la misura del contributo debba essere rapportata all'utile effettivo dichiarato in sede di offerta ovvero, se non sia possibile allo stato ancora indicarlo, nella misura del 10%.

Una seconda azione, riguardante peraltro solo il contributo unificato per la proposizione di motivi aggiunti, potrebbe consistere nel chiedere una modifica della circolare del 18 Ottobre 2011 (aggiornata al 3 Luglio 2014 e confermata con circolare del 23 Ottobre 2015) a firma del Consigliere Oberdan Forlenza, in qualità di Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, recante le istruzioni sull'applicazione della disciplina in materia di contributo unificato nel processo amministrativo.

Tale richiesta di modifica dovrebbe tener conto della pronuncia della Corte di Giustizia del 6 Ottobre 2015 (C-61/2014) nonché delle pronunce sia del giudice amministrativo sia del giudice tributario nel frattempo intervenute.

Una richiesta in tal senso era già stata formulata da UNAA il 18 Novembre 2015, rimasta senza esito.

SIAA, a sua volta, ha proposto ricorso nanti il TAR del Lazio avverso la circolare del 23 Ottobre 2015.

Risulta, altresì, che sia stata recentemente proposta, in data 7 Gennaio 2020, un'interrogazione parlamentare rivolta al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro di Giustizia, al Ministro dell'Economia e delle Finanze. Tale interrogazione riguarda il versamento del contributo in caso di proposizione di motivi aggiunti e

contesta le circolari assunte dal Segretario Generale sopra richiamate chiedendo quali iniziative si intendano assumere al fine di porre rimedio alle criticità evidenziate.

Avv. Daniela Anselmi