



Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa
Al Segretario Generale

cds - Giustizia amministrativa
cds_pre - Segretariato Generale
REGISTRO UFFICIALE
Prot. n. 0020*66 - 23/10/2015 - USCITA



cds 000086775200

Ai Sigg.ri Dirigenti
della Giustizia Amministrativa

LORO SEDI

Com'è noto, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 6 ottobre 2015 C-61/14, si è pronunciata sulla questione pregiudiziale interpretativa della Direttiva 21 dicembre 1989 n. 89/665/CEE, in relazione alle disposizioni nazionali in materia di contributo unificato.

La questione era stata sollevata dal T.A.R. Trento con ordinanza 29 gennaio 2014, n. 23.

E' utile precisare che il Giudice remittente, al fine di radicare la propria giurisdizione, ha considerato l'invito al pagamento del dirigente del T.A.R. Trento come espressione di discrezionalità amministrativa e qualificato le disposizioni recate dalla circolare del Segretario generale della Giustizia Amministrativa 18 ottobre 2011 (in seguito: "la Circolare") come "vere e proprie prescrizioni integrative, le quali vengono a completare il disegno del legislatore" (cfr. punto 12 dell'ordinanza).

La pregiudiziale interpretativa ha riguardato la sola normativa primaria, avendo il Tribunale remittente sospeso il giudizio, riservandosi di scrutinare la legittimità dell'invito al pagamento e della Circolare alla stregua delle conclusioni raggiunte dal giudice comunitario.

L'esame della decisione della Corte di giustizia consente, peraltro, di fare un'immediata verifica di conformità della Circolare ai principi comunitari.

La sentenza ha, in particolare, affrontato due aspetti specifici della normativa primaria.

Il primo ha riguardato la misura del contributo unificato per gli appalti pubblici, più elevata di quella richiesta per le altre materie: il Giudice sovranazionale ha sostanzialmente riconosciuto legittimo il sistema previsto dall'art. 13 del T.U. 30 maggio 2002 n. 115.

Di maggiore interesse, ai fini applicativi e gestionali, è la soluzione indicata in ordine al secondo capo di domanda, concernente la conformità alla Direttiva n. 89/665/CEE del cumulo dei contributi unificati versati nel contesto di un medesimo processo in materia di appalti pubblici.

Le argomentazioni della Corte di giustizia sono molto articolate e non si fermano alla sola normativa primaria, ma investono anche la Circolare.

Valga, a questo proposito, quanto affermato nel capoverso 71, nel quale, in estrema sintesi, si dà atto che la Circolare impone il versamento di un contributo supplementare in presenza di due condizioni (che, come si vedrà, sono le stesse individuate dal Giudice comunitario):

- 1) che esso vada a colpire atti procedurali autonomi rispetto al ricorso introduttivo del giudizio;
- 2) che ne risulti una considerevole estensione dell'oggetto della controversia.

Se si raffronta tale ricostruzione con i successivi passaggi motivazionali e, segnatamente, con quelli in cui si enuncia il principio di diritto comunitario ricavabile dall'art. 1 della direttiva 89/665/CEE, risulta confermata la validità - anche alla stregua della normativa sovranazionale - della Circolare.

In particolare, la Corte, al capoverso 72, afferma la piena legittimità della percezione di più tributi in un medesimo processo, in funzione dell'aggravio che ne deriva al sistema giudiziario e, in via correlata, all'esigenza del relativo finanziamento; ancora più rilevante risulta il successivo capoverso 76, il quale, con espresso riferimento al contenzioso in materia di appalti, stabilisce che, ai fini impositivi, "la circostanza che la finalità dell'attore in giudizio sia quella di ottenere un determinato appalto non comporta necessariamente l'identità di oggetto dei suoi ricorsi o dei suoi motivi".

Il principio enunciato è, quindi, nel senso che presupposto impositivo non è il bene della vita per il quale si agisce in giudizio - che, nel caso degli appalti, è l'aggiudicazione (o, quantomeno, l'annullamento dell'intera gara, nel caso in cui si faccia valere un interesse solo strumentale) - ma l'aggravio che deriva al sistema giustizia amministrativa, in generale, ed al singolo processo, dalla proposizione di motivi aggiunti.

Tale affermazione trova una piena conferma nel capoverso 74 e nel successivo 79, laddove detta il principio di diritto: i motivi aggiunti devono avere un oggetto "effettivamente distinto" da quello del ricorso introduttivo ovvero devono comportare un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente.

Va evidenziata, intanto, l'alternatività delle condizioni imposte, nel senso che viene considerato presupposto sufficiente ai fini impositivi sia l'oggetto diverso e nuovo (rispetto al ricorso introduttivo) che caratterizza i motivi aggiunti, sia il mero ampliamento - sia pur "considerevole" - del (medesimo) oggetto della controversia.

Entrambe le ipotesi, peraltro, sono considerate e, quindi, poste a base del criterio discrezionale assunto dalla Circolare:

- quanto al primo (oggetto distinto), non può certo negarsi che il processo amministrativo si basi tuttora sul principio impugnatorio, sicché l'oggetto del giudizio è costituito dall'atto amministrativo: è evidente, pertanto, che, ogni volta che, con i motivi aggiunti, si impugni un provvedimento ulteriore rispetto a quello già al vaglio giurisdizionale, si è in presenza di un distinto ed ulteriore "oggetto" del giudizio;
- quanto al criterio alternativo, basta osservare che è la stessa Corte di giustizia a riconoscere espressamente che la Circolare pretende il versamento di un contributo unificato solo in presenza di un considerevole ampliamento dell'oggetto.

Questo secondo criterio suggerisce un'ulteriore considerazione. Esso postula l'invarianza dell'"oggetto", nel senso anzidetto, vale a dire in assenza dell'impugnazione di un ulteriore provvedimento amministrativo. Conseguentemente, potrebbero legittimamente essere sottoposti al versamento del contributo unificato anche i motivi aggiunti che si limitino a denunciare ulteriori illegittimità nei confronti di atti già al vaglio giurisdizionale (qualora, ovviamente, determinassero un corrispondente ampliamento dell'oggetto).

Tale opzione interpretativa, tuttavia, è stata, a suo tempo, valutata in sede di redazione della Circolare, ma, meditatamente, non è stata seguita per due ordini di ragioni:

- anzitutto, perchè si è ritenuto più aderente alla natura del processo amministrativo ancorare la domanda "nuova" all'impugnativa, con motivi aggiunti, di atti ulteriori rispetto a quelli già all'attenzione del giudice amministrativo;

- in via subordinata, perchè si sarebbe introdotto un criterio quantitativo e non qualitativo, per giunta del tutto opinabile ed in grado di generare disparità di trattamento in sede applicativa, tenuto conto della pluralità e della ramificazione sul territorio degli uffici della Giustizia amministrativa.

Le conclusioni raggiunte portano, pertanto, a ritenere confermata la validità delle istruzioni rese dalla Circolare, alle quali, di conseguenza, le SS.LL. continueranno ad attenersi.

Il Segretario Generale
Oberdan Forlenza

