

Il presidente

Prot. 44-2015  
A mezzo e-mail

Roma, 18 novembre 2015

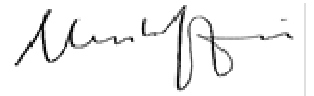
Illustre Consigliere,

sottopongo alla Sua cortese attenzione alcune considerazioni condivise dal Consiglio direttivo di UNA che suggeriscono una modifica della recente Circolare a Sua firma relativamente al regime del Contributo unificato.

Resto a disposizione per ogni eventuale esigenza di confronto e di approfondimento.

Vive cordialità.

(avv. Umberto Fantigrossi)



Ill.mo Cons.  
Oberdan Forlenza  
Segretario Generale del Consiglio di Stato  
ROMA

All.to c.s.

## **Regime del Contributo Unificato nel processo amministrativo.**

Con sentenza del 6 ottobre 2015, la Corte di Giustizia ha statuito che un'applicazione multipla di tributi giudiziari può trovare giustificazione *“solo se gli oggetti dei ricorsi o dei motivi aggiunti sono effettivamente distinti e costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente”*.

Nella stessa pronuncia si precisa altresì che *“se la situazione non è in tali termini, l'obbligo di pagamento aggiuntivo di tributi giudiziari in ragione della presentazione di tali ricorsi o motivi si pone, invece, in contrasto con l'accessibilità dei mezzi di ricorso garantita dalla direttiva 89/665 e con il principio di effettività”* ed ancora che *“spetta al giudice nazionale esaminare gli oggetti dei ricorsi presentati da un amministrato o dei motivi dedotti dal medesimo nel contesto dello stesso procedimento. Il giudice nazionale se accerta che tali oggetti non sono effettivamente distinti o non costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente, è tenuto a dispensare l'amministrato dall'obbligo di pagamento dei tributi giudiziari cumulativi”*.

In tale situazione occorre esaminare cosa prevede la legge istitutiva del Tributo e cioè l'art. 13 del DPR n. 115/2002.

Il comma 6 bis dell'art. 13 recita testualmente: *“Il contributo unificato per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali Amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato è dovuto nei seguenti importi ... omissis ... d) per i ricorsi di cui*

*all'art. 119, comma 1 lettera a) e b), del codice di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, il contributo dovuto è di euro 2000 quando il valore delle controversie è pari o inferiore ad euro 200.000, per quelle di importo compreso tra euro 200.000 ed 1.000.000 il contributo dovuto è di euro 4000 mentre per quelle di valore superiore a 1.000.000 di euro è pari ad euro 6.000.*

*Se manca la dichiarazione di cui al comma 3 bis dell'articolo 14, il contributo dovuto è di euro 6.000”.*

Vi è poi un comma distinto e cioè il 6 bis 1, introdotto dall'art. 2 comma 35 bis, lett. e) del DL 13 agosto 2011 n. 138, il quale disciplina una serie di ipotesi sanzionatorie, con la previsione del raddoppio della misura del contributo nel caso si omettano al cune indicazioni da inserire nel ricorso. Il comma si chiude testualmente *“Ai fini del presente comma per ricorsi si intendono quello principale, quello incidentale ed i motivi aggiunti che introducono domande nuove”.*

Stante il riferimento espresso *“ai fini del presente comma”*, che compare nel comma 6 bis 1, è evidente che le disposizioni contenute nel medesimo comma, laddove ampliano il concetto di ricorso fino a ricomprendere il ricorso incidentale ed i motivi aggiunti che introducono domande nuove, non possono essere estese anche alle previsioni contenute nel comma che lo precede e cioè il 6 bis, che è la norma che stabilisce la misura del contributo unificato.

In sintesi se il legislatore ha introdotto un comma separato (e cioè il 6 bis 1), stabilendo che solo per le disposizioni contenute in quel comma – che

riguardano varie ipotesi sanzionatorie – il concetto di ricorso si deve intendere in senso più ampio, è evidente che questo concetto più ampio non potrà trovare applicazione nel regime ordinario disciplinato dal comma 6 bis, dove si parla delle varie misure di contributi unificati previsti solo per i ricorsi.

Senza contare che in materia tributaria non trova applicazione l'interpretazione analogica delle norme, bensì quella espressa (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*).

Sulla base di tali disposizioni, rettamente lette ed interpretate, il contributo unificato non dovrebbe, pertanto, essere versato né per il ricorso incidentale né per i motivi aggiunti, fatta eccezione in cui si versi nelle ipotesi sanzionatorie previste dall'art. 13, comma 6 bis 1 del DPR n. 115/2002.

Per l'ipotesi, invece, in cui si ritenga che l'ultimo periodo del comma 6 bis 1 debba riferirsi anche a quanto previsto dal comma 6 bis, si propone di interpretare la previsione che equipara i ricorsi al ricorso incidentale ed ai motivi aggiunti che introducono domande nuove, conformemente a quanto statuito dalla sentenza della Corte di Giustizia del 6 ottobre 2015.

In sintesi, la debenza del contributo unificato non scatterà automaticamente in caso di proposizione di qualsiasi ricorso incidentale o di qualsiasi motivo aggiunto contenente una domanda nuova, ma solo quando essi determinino quell'ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia prospettato dalla sentenza da ultimo richiamata.

Venendo al caso specifico dei motivi aggiunti, come è noto, essi si distinguono in motivi aggiunti propri e impropri.

Quelli propri (e cioè quelli che prospettano censure nuove avverso gli stessi atti) sono già esentati dal versamento del contributo siccome previsto nella circolare del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa del 18 ottobre 2011, aggiornata il 22 ottobre 2014 e ribadita con nuova circolare del 23 ottobre 2015. Quelli impropri (e cioè quelli diretti ad impugnare nuovi atti, facenti parte della procedura di aggiudicazione, anche solo per illegittimità derivata) sono, invece, sempre soggetti al contributo e ciò è irragionevole, posto che sicuramente non ampliano in modo considerevole l'oggetto della controversia.

E' bene precisare che non basta un mero ampliamento dell'oggetto delle controversie (come sembra adombrare l'ultima circolare del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa del 23 ottobre 2015) ma l'ampliamento deve essere considerevole.

Si pensi, ad esempio, al caso dell'impugnativa di un'aggiudicazione provvisoria o di un'esclusione con il ricorso principale e della susseguente impugnazione dell'aggiudicazione definitiva con motivi aggiunti.

La domanda è sempre la stessa e non può qualificarsi come una domanda "nuova" né tanto meno può qualificarsi come una domanda "nuova" tale da ampliare considerevolmente l'oggetto della controversia.

D'altra parte se già per le nuove censure avverso gli stessi atti non è dovuto alcun contributo unificato, a maggior ragione ciò deve essere previsto per l'impugnazione di atti, in precedenza non conosciuti, che comunque fanno

parte della stessa procedura di gara, spesso gravati non con vizi propri, ma per illegittimità derivata.

Senza contare che per la materia degli appalti l'art. 119, comma 7 del c.p.a. prevede che i nuovi atti attinenti la medesima procedura di gara devono essere impugnati solo con motivi aggiunti, il che rafforza la tesi che per tali casi ( e solo per tali casi ) non è dovuto il contributo unificato.

Tecnicamente il termine domande “nuove” menzionato dal comma 6 bis 1 potrebbe riguardare solo un eventuale giudizio impugnatorio proposto avverso atti che non fanno parte della procedura di gara ( ad esempio se vengono impugnati atti riguardanti l'approvazione dell'opera o del progetto per vizi non attinenti la procedura di gara) oppure i tipi di azione diverse da quelle impugnatorie (e cioè azioni di accertamento e di condanna esperibili anche mediante motivi aggiunti ex art. 43 c.p.a.).

Solo per queste ipotesi si potrebbe tutt'al più configurare la debenza del contributo, fatta eccezione per l'ipotesi dell'azione di risarcimento dei danni, stante quanto previsto in tema di tutela in forma specifica e per equivalente dall'art. 124 c.p.a., che evidenzia la connessione automatica tra annullamento dell'aggiudicazione e risarcimento dei danni, nel caso non sia possibile dichiarare l'inefficacia del contratto.

D'altra parte nella stessa circolare del 23 ottobre 2015 si afferma che il contributo scatta in presenza di due condizioni e cioè il motivo aggiunto che” *vada a colpire atti procedurali autonomi rispetto al ricorso introduttivo*” e ne consegua “*una considerevole estensione dell'oggetto della controversia*”.

Non vi è dubbio che l'aggiudicazione definitiva rispetto all'aggiudicazione provvisoria o i verbali di gara o gli atti con cui sono stati approvati il bando ed il disciplinare o la verifica di anomalia fanno parte tutti della stessa procedura di gara e, quindi, non possono qualificarsi né come atti procedurali autonomi né sono in grado di ampliare in modo “considerevole” l'oggetto della controversia.

Non pare, quindi, convincente la circolare da ultimo menzionata che pur partendo da premesse corrette giunge poi ad affermare che il tributo non è dovuto solo in caso di “invarianza dell'oggetto” della domanda in quanto, così statuendo, verrebbe sminuito il requisito imposto dalla sentenza della Corte di Giustizia che fa riferimento non solo ad un mero ampliamento della domanda ma ad un “considerevole” ampliamento della medesima. 7

Parimenti non convincenti appaiono le considerazioni, sempre contenute nella suddetta circolare, volte a spiegare i motivi per cui l'esclusione del contributo dovrebbe valere solo in caso di nuove censure proposte avverso gli stessi atti e non anche in caso di impugnazione di nuovi atti.

Secondo la circolare tale circostanza sarebbe più aderente alla natura del processo amministrativo e comunque introdurrebbe solo un criterio qualitativo e non quantitativo, che viceversa potrebbe essere opinabile ed in grado di generare disparità di trattamento, tenuto conto della pluralità degli Uffici della Giustizia Amministrativa.

In realtà se si disponesse che per tutti gli atti facenti parte della stessa procedura di gara non sono dovuti contributi aggiuntivi in caso di

impugnazione dei medesimi con motivi aggiunti, il criterio sarebbe sempre di natura qualitativa e non quantitativa e soprattutto si eviterebbe una disparità di trattamento rispetto alla fattispecie di proposizione di motivi aggiunti contenenti nuove censure avverso gli stessi atti impugnati con il ricorso principale per i quali, pacificamente, i contributi non sono dovuti.

Anzi il fatto che si sia scelto di applicare un nuovo contributo tutte le volte che si impugnano nuovi atti facenti parte della stessa procedura di gara, evidenzia che si è optato per un criterio quantitativo e non qualitativo.

Si è poi dell'avviso che le eventuali difficoltà in cui possano versare gli Uffici della Giustizia Amministrativa nell'applicare il tributo, a cui fa cenno la circolare del 23 ottobre 2015, non possano costituire un parametro di riferimento nella decisione di imporre o meno il tributo stesso.

L'unico criterio ammissibile è se le nuove domande ampliano in modo considerevole l'oggetto della controversia e non trovare una soluzione che renda più semplice ed agevole l'applicazione del tributo da parte degli Uffici della Giustizia Amministrativa

Senza contare che tale decisione spetta al Giudice nazionale e cioè al Giudice amministrativo chiamato a pronunciarsi sulla ammissibilità o fondatezza del ricorso principale e dei motivi aggiunti e non agli Uffici giudiziari o ai dirigenti addetti alla Giustizia amministrativa.

Va poi segnalato un ulteriore argomento interpretativo volto a dimostrare la non debenza del contributo unificato anche nella denegata ipotesi in cui si ritenga che i motivi aggiunti proposti avverso atti diversi da quelli impugnati



con il ricorso principale siano da qualificare come introduttivi di domande nuove.

L'art. 14, comma 3-ter T.U. 115/2002 stabilisce che per i ricorsi in materia di appalti il contributo non sia forfettario come nelle altre materie del processo amministrativo, ma debba essere commisurato al valore della controversia e cioè nel caso specifico all'importo posto a base d'asta individuato dalle stazioni appaltanti.

Sempre l'art. 14 al comma 3 stabilisce che le parti quando modificano la domanda, cui consegue l'aumento del valore della causa, è tenuta a fornire espressa dichiarazione e a procedere al contestuale pagamento integrativo.

Conseguentemente, dal combinato disposto dell'art. 13, comma 6 bis 1. e dell'art. 14, comma 3-ter del T.U. 115/2002, si può evincere che per i motivi aggiunti che introducono domande nuove non sia dovuto sempre il contributo unificato ma solo quando essi aumentino il valore della controversia.

Conseguentemente, al di là di quanto statuito dalla Corte di Giustizia nella sentenza 6 ottobre 2015, sulla base di quanto previsto dalle norme sopra richiamate, **non è mai dovuto il contributo unificato per tutti quei motivi aggiunti che non amplino il valore della controversia, circostanza che ricorre quando gli atti impugnati fanno parte della stessa procedura di gara.**

In conclusione, alla luce delle suesposte considerazioni, si chiede che siano modificate la circolare del Segretariato generale della Giustizia Amministrativa del 18 ottobre 2011, come aggiornata il 22 ottobre 2014, nonché la circolare

**del 23 ottobre 2015 (che comunque conferma le precedenti) nel senso che il contributo unificato non è dovuto in materia di appalti sia quando si impugnano con motivi aggiunti provvedimenti diversi da quelli già gravati con il ricorso principale a condizione che facciano parte della stessa procedura di gara, sia quando il ricorso incidentale sia proposto avverso gli stessi atti impugnati con il ricorso principale, sia quando si introduca un'azione di accertamento e/o di richiesta risarcimento dei danni non formulata nel ricorso principale ma connessa anch'essa alla procedura di gara.**

Consiglio Direttivo UNA

Approvato in data 10.11.2015

10