

# STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)  
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

## CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. LUSSEMBURGO

### Costituzione in giudizio

per la **Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti – S.I.A.A.**, in relazione al giudizio di legittimità proposto dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Italia) con ordinanza 29 gennaio 2014, n. 23 (normativa nazionale italiana in tema di contributo unificato nei giudizi amministrativi nel settore degli appalti pubblici).

### Indice

1. Memoria in data 16 maggio 2014, con mandato in calce;
2. Deliberazione Comitato dei Delegati Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti 10 febbraio 2014;
3. Statuto della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti;
4. Nota 9 aprile 2014, prot. n. 177-2014/SG del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige con allegata nota 13 marzo 2014, n. 959292 IT della Corte di Giustizia dell'Unione Europea – Cancelleria.

Roma – Lussemburgo, 19 maggio 2014

Me. Alain Lorang



Prof. Avv. Enrico Lubrano



Prof. Avv. Filippo Lubrano

**CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. LUSSEMBURGO.**

**MEMORIA**

per la **Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti – S.I.A.A.**,

**in relazione**

**al giudizio di legittimità proposto dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, con ordinanza 29 gennaio 2014, n. 23, in relazione alla normativa nazionale italiana, contenuta negli articoli 13, commi 1 *bis*, 1 *quater* e 6 *bis*, e 14, comma 3 *ter*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (e successive integrazioni e modificazioni), relativa al c.d. contributo unificato in tema di ricorsi al Giudice amministrativo nel settore degli appalti pubblici.**

**INDICE DELLA PARTE IN “DIRITTO”.**

**I. PROFILI PRELIMINARI.**

**II. PROFILI SOSTANZIALI.**

1. Individuazione della misura effettiva del contributo-unificato in materia di appalti: la “duplicazione”, nella prassi del pagamento del contributo unificato per la proposizione di “motivi aggiunti” e l’individuazione del valore della controversia nel “prezzo a base di asta”, anziché nell’utile effettivo conseguito in caso di aggiudicazione dell’appalto (8-10%).
2. La grave “restrizione” nell’accesso alla Giustizia in materia di appalti determinata dalla irragionevole e sproporzionata misura del contributo unificato: la macroscopica violazione del principio di “effettiva accessibilità alla Giustizia” sancito dalle Direttive comunitarie e del principio del diritto ad un “ricorso effettivo” sancito dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.
3. Il carattere estremamente “dissuasivo” alla presentazione del ricorso degli oneri effettivi di contributo unificato in materia di appalti innanzi al Giudice Amministrativo.
4. Il carattere discriminatorio del contributo unificato a svantaggio dei meno abbienti.
5. L’obbligo di pagamento del contributo al momento della proposizione del ricorso.
6. La violazione del principio comunitario di “giustificazione”: l’irrelevanza dell’eventuale “recupero” del contributo unificato in caso di esito positivo del giudizio nella valutazione del cittadino se presentare ricorso o meno.
7. La violazione del principio comunitario di “giustificazione”: l’irrelevanza della “corsia preferenziale” riservata alla materia del contenzioso negli appalti innanzi al Giudice Amministrativo e l’insussistenza di maggiori oneri economici a carico della Giustizia Amministrativa per “fronteggiare” il “contenzioso-appalti”.
8. L’illegittimità del contributo unificato in materia di “contenzioso-appalti” innanzi al Giudice Amministrativo anche per la violazione dei principi comunitari di libertà di stabilimento (art. 49 ss. TFUE) e libera prestazione di servizi (art. 56 ss. TFUE), nonché con i principi della non discriminazione, della certezza del diritto, della proporzionalità e dell’effettività delle norme UE
9. L’illegittimità di alcune previsioni specifiche:
  - A) illegittimità della previsione specifica, secondo la quale il valore della controversia (determinante per il calcolo della misura del contributo unificato) viene individuato nel “prezzo a base di asta”, anziché nel valore effettivo per l’imprenditore (pari a circa il 8-10% del valore a base di asta);
  - B) illegittimità dell’obbligo specifico di pagamento del contributo unificato anche per la presentazione dei c.d. “motivi aggiunti”;
  - C) illegittimità della previsione specifica del contributo unificato per l’appello in misura pari al 150% del contributo unificato per il giudizio di primo grado.

**III. PROFILI ISTRUTTORI.**

# STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)  
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

## CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. LUSSEMBURGO.

### MEMORIA

per la **Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti – S.I.A.A.**, con sede in Roma, 00196, Lungotevere delle Navi 30 (sede operativa in Roma, 00196, Via Flaminia 79), C.F. 97581370588, in persona del Presidente legale rappresentante *pro-tempore* prof. avv. Giuseppe Abbamonte, nato a Napoli il 17 marzo 1923, C.F. BBM GPP 23C17 F839S, autorizzato con deliberazione del Comitato dei Delegati della stessa Società in data 10 febbraio 2014, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dagli avvocati prof. Paolo de Caterini (C.F. DCT PLA 38T16 H501D – PEC paolodecaterini@ordineavvocatiroma.org), prof. Andrea Guarino (C.F. GRN NDR 53T20 H501M – PEC andreagarino@ordineavvocatiroma.org), Alain Lorang (N° fiscal2002 2800044-99 – N° TVALU19328465 – EMAIL: PEC lw@etudelorang.com), prof. Enrico Lubrano (C.F. LBR NRC 71E20 H501I – PEC avv.enrico.lubrano@pec.it), prof. Filippo Lubrano (C.F. LBR FPP 39L14 H501I – PEC avv.filippo.lubrano@pec.it), prof. Bruno Nascimbene (C.F. NSC BRN 46D04 D869P – PEC avvbrunonascimbene@cnfpec.it), prof. Eugenio Picozza (C.F. PCZ GNE 49S26 H501V – PEC eugeniopicozza@ordineavvocatiroma.org), prof. Franco Gaetano Scoca (C.F. SCC FNC 35A07 H501S – PEC francogaetanoscoca@ordineavvocatiroma.org) e prof. Federico Sorrentino (C.F. SRR FRC 42M31 H501A – PEC federicosorrentino@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliato, ai fini del presente atto presso l'avv. Alain Lorang (Etude Lorang & Wingerter) in Luxemburg, 41 avenue du X Septembre (B.P. 1734, L-2551), FAX +352-453449,

### in relazione

al **giudizio di legittimità** proposto dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, con ordinanza 29 gennaio 2014, n. 23, in relazione alla **normativa nazionale italiana**, contenuta negli articoli 13, commi 1 *bis*, 1 *quater* e 6 *bis*, e 14, comma 3 *ter*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (e successive integrazioni e modificazioni), relativa al c.d. **contributo unificato in tema di ricorsi al Giudice amministrativo nel settore degli appalti pubblici**, in relazione al principio comunitario delle garanzie da assicurare ai cittadini dell'Unione Europea al riconoscimento di **accessibili mezzi di ricorso** ai sensi della Direttiva del Consiglio 89/665/CEE del 21 dicembre 1989, e successive integrazioni e modificazioni (Direttiva 92/13/CEE 25 febbraio 1992 e n. 66/2007/CE del 11 dicembre 2007).

\* \* \*

Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la valutazione della conformità all'ordinamento comunitario della normativa italiana in tema di contributo unificato per i ricorsi in materia di appalti pubblici, prospettandone l'illegittimità in

relazione al limite che, per la eccessività degli importi previsti per la proposizione del ricorso, viene posto al principio della **accessibilità ai mezzi di tutela giurisdizionale**.

Con la **presente memoria**, la **Società Italiana Avvocati Amministrativisti** intende **presentare le seguenti osservazioni di**

## DIRITTO

La parte in “diritto” del presente atto è strutturata in **tre sottoparti**, relative rispettivamente ai **profili preliminari** (par. I), ai **profili sostanziali** (par. II) ed ai **profili istruttori** (par. III).

\* \* \*

### I. PROFILI PRELIMINARI.

Dal punto di vista preliminare, si rileva la **legittimazione attiva della Società Italiana Avvocati Amministrativisti** (costituitasi nel giudizio *a quo* innanzi al TRGA di Trento) ad intervenire nel presente giudizio.

La **Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti**, che, ai sensi del proprio Statuto (art. 2: intitolato “*finalità*”), “*nel quadro dell’evoluzione delle pubbliche istituzioni ... concorre alla soluzione dei problemi degli avvocati che esercitano la loro attività professionale nel settore del diritto amministrativo*” (primo comma) “... *a tale fine ... assumendo ogni altra iniziativa ritenuta opportuna per la realizzazione dello scopo anche dinanzi alle pubbliche Amministrazioni ed agli organi giudiziari*” (secondo comma).

La stessa, pertanto, in quanto legittimata, **ha proposto a questo fine intervento nel giudizio *a quo* nel corso del quale è stata emessa l’ordinanza indicata in epigrafe.**

La Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti è stata, quindi, destinataria, da parte del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, dell’avviso **13 marzo 2014, n. 959592IT**, trasmesso dalla Cancelleria della Corte di Giustizia all’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trento e, conseguentemente, in quanto parte del procedimento presso il Giudice del rinvio, ai sensi del **secondo comma dell’art. 92 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia**, interviene nel procedimento svolgendo le **considerazioni che seguono.**

\* \* \*

### II. PROFILI SOSTANZIALI.

Dal punto di vista sostanziale, si rileva la **manifesta illegittimità della normativa italiana che prevede il contributo unificato da versare per proporre ricorso giurisdizionale nel settore degli appalti pubblici, in una misura talmente alta (2.000,00, 4.000,00 o 6.000,00 euro in primo grado e 3.000,00, 6.000,00 e 9.000,00 euro in appello, secondo il valore della controversia), da costituire una vera e propria “restrizione” nell’accesso alla Giustizia, in palese contrasto con i principi comunitari sanciti dalle varie Direttive-Appalti.**

\* \*

**1. Individuazione della misura effettiva del contributo-unificato in materia di appalti: la “duplicazione”, nella prassi del pagamento del contributo unificato per la proposizione di “motivi aggiunti” e l’individuazione del valore della controversia nel “prezzo a base di asta”, anziché nell’utile effettivo conseguito in caso di aggiudicazione dell’appalto (8-10%).**

1.1. Il c.d. **contributo unificato**, previsto nell’ordinamento giuridico italiano dal D.P.R. n. 115/2002, costituisce una **“tassa”**, che il soggetto che propone un giudizio in sede civile o amministrativa deve **preventivamente versare all’Amministrazione finanziaria**.

Mentre per i **giudizi civili** la misura del contributo è determinata con riferimento a ciascun Giudice in relazione al valore della causa, **nel processo amministrativo** è stata originariamente prevista una misura unica (al momento di euro 650,00), poi differenziata, oltre che in riferimento alla distinzione tra **Giudice di primo grado e Giudice di appello (per quest’ultimo maggiorata del 50%)**, in relazione ad alcuni tipi di giudizi per i quali sono state previste riduzioni (accesso ai documenti, silenzio della pubblica Amministrazione, cittadinanza e simili, esecuzioni: euro 300,00) o aumenti (**rito abbreviato euro 1.800,00 o, per altri, fino ad euro 4.000,00**).

\*

1.2. Per quanto concerne **la materia degli appalti** l’importo è determinato in **euro 2.000,00, 4.000,00 o 6.000,00**, a seconda che il valore del giudizio (individuato dalla normativa oggetto di contestazione nel c.d. **valore a base d’asta** dell’appalto), sia rispettivamente, **inferiore ad euro 200.000,00, compreso tra euro 200.000,00 ed euro 1.000.000,00, o superiore a 1.000.000,00 di euro**: è, poi, previsto che **il contributo deve essere di nuovo versato** ove, nel corso della procedura, vengano dal ricorrente proposti **motivi aggiunti**, intendendosi per questi la proposizione di censure nei confronti di altri atti rispetto a quelli oggetto di originaria impugnazione, con la conseguente formulazione di domande nuove (in quanto dirette all’annullamento anche di tali ulteriori atti).

Il riferimento alla richiamata **“moltiplicazione” del pagamento del contributo unificato** è particolarmente rilevante (nel senso che tale **“moltiplicazione”** si verifica quasi necessariamente nel corso del giudizio), ove si consideri che:

- a) **nel corso del procedimento amministrativo, la pubblica Amministrazione pone in essere una serie di atti** che, peraltro, normalmente non vengono comunicati ai soggetti interessati unitamente alla comunicazione relativa all’esito della gara: conseguentemente, quindi, il soggetto interessato, all’atto di tale comunicazione, si troverà nella necessità, per evitare la scadenza del termine di impugnazione, di **proporre il proprio ricorso “al buio” con la conseguente esigenza di dovere, poi, formulare motivi aggiunti** (e versare di nuovo il contributo) una volta che venga a conoscenza di tutti gli altri atti del procedimento

- (e, magari, ciò si verifica non solo in una fase ma anche attraverso successive distinte conoscenze di atti e, quindi, proposizione in più fasi dei motivi aggiunti, a ciascuna delle quali fasi verrà a corrispondere il pagamento di un nuovo contributo);
- b) d'altro canto, l'ordinamento giuridico italiano, in relazione anche ai principi delle Direttive comunitarie in materia di ricorsi, ha previsto come **obbligatoria** (anche se rilevante solo ai fini della considerazione al momento del regolamento delle spese da parte del Giudice) la **preventiva formulazione alla pubblica Amministrazione dell'intenzione del soggetto interessato di proporre il ricorso** dinanzi al Giudice Amministrativo (c.d. "preavviso di ricorso"): tale comunicazione, peraltro, del tutto inutile ai fini dell'effettività della tutela, comporta a volte la **emanazione specifica di una determinazione di rigetto** da parte della pubblica Amministrazione e, in mancanza, la formazione di una **situazione di rigetto implicito**, con la necessità (nel primo caso) o opportunità cautelativa (nel secondo caso) di proporre motivi aggiunti e, quindi, di pagare *ex novo* il contributo in una situazione di assoluta inutilità di tale impugnazione aggiuntiva.

\*

**1.3. Ulteriore ragione di particolare "aggravamento" dell'onere costituito dal pagamento del contributo unificato** si ricollega, poi, alla disposizione vigente in materia secondo la quale "*per valore della lite ... si intende* (nei giudizi amministrativi in materia di appalto) *l'importo posto a base d'asta*" e ciò da un duplice punto di vista, in quanto:

- a) in via generale il **valore effettivo dell'appalto** per il concorrente possibile aggiudicatario **non è l'importo a base d'asta, ma il risultato positivo** che il soggetto potrà conseguire a seguito dell'aggiudicazione e realizzazione dell'appalto (ove ciò risulti possibile a seguito del favorevole esito del giudizio) o che, comunque, potrà conseguire a titolo di risarcimento danno (ove, pur dopo l'accoglimento del ricorso, non gli sia resa possibile la realizzazione dell'appalto): onde il soggetto paga (o dovrebbe pagare) il contributo unificato in una misura a volte superiore allo stesso risultato realizzabile con la proposizione e l'esito favorevole del ricorso (secondo l'esempio formulato nell'ordinanza di rimessione, che assume non valore astratto, ma importante rilievo pratico ove la fattispecie si realizzi effettivamente);
- b) è, d'altro canto, da considerare che ci sono **ipotesi di giudizi amministrativi** in materia di appalti nei quali **l'interesse del soggetto ricorrente è del tutto avulso rispetto all'importo a base d'asta**, posto che il risultato dell'accoglimento del ricorso (realizzazione dell'appalto o conseguimento di un importo a titolo risarcitorio) ancora non viene in considerazione: basta pensare a questo proposito alla impugnazione di **provvedimenti di esclusione dell'impresa dalla procedura di gara**, nella quale ipotesi si

profila e si sviluppa una fase preliminare del giudizio intesa ad ottenere il riconoscimento del titolo a partecipare alla gara (con tutti i connessi oneri contributivi, anche moltiplicati per le ragioni generali sopra esposte e, ulteriormente, per la necessità di **impugnare anche il provvedimento finale di aggiudicazione ad un'altra impresa della gara**, svoltasi senza la partecipazione del ricorrente con connessi oneri contributivi, eventualmente moltiplicati) e solo dopo tale riconoscimento si potrà **partecipare alla gara con tutte le normali conseguenze in caso di ulteriori illegittimità** nel relativo svolgimento.

\* \*

**2. La grave "restrizione" nell'accesso alla Giustizia in materia di appalti determinata dalla irragionevole e sproporzionata misura del contributo unificato: la macroscopica violazione del principio di "effettiva accessibilità alla Giustizia" sancito dalle Direttive comunitarie e del principio del diritto ad un "ricorso effettivo" sancito dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.**

2.1. Questa particolare situazione normativa-contributiva deve essere valutata dalla Corte di Giustizia in riferimento ai principi contenuti nelle direttive comunitarie secondo i quali *"gli Stati membri dovrebbero garantire che siano accessibili mezzi di ricorso efficaci", posto che "una procedura di ricorso dovrebbe essere accessibile a chiunque abbia o abbia avuto interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e sia stato o rischi di essere lesa a causa di una pervenuta violazione": *"dato che la presente direttiva rafforza le procedure di ricorso nazionali, specie nei casi di aggiudicazione mediante affidamento diretto illegittimo, gli operatori economici dovrebbero essere incoraggiati ad avvalersi di questi nuovi meccanismi"*; *"gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per garantire che, per quanto riguarda gli appalti disciplinati dalla direttiva 2004/18/CE, le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici possano essere oggetto di un ricorso efficace"*; *"gli Stati membri provvedono a rendere accessibili le procedure di ricorso, secondo modalità che gli Stati membri possono determinare, a chiunque abbia o abbia avuto interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto o rischi di essere lesa a causa di una presunta violazione"*.*

La Direttiva 89/665/CEE, c.d. Direttiva ricorsi, è stata adottata dal legislatore comunitario per conferire effettività alle norme contenute nelle direttive appalti, attraverso la predisposizione di norme contenenti le garanzie procedurali minime di cui gli Stati devono dotarsi per garantire l'efficienza e la regolarità dei ricorsi in materia di appalti.

La *ratio* di adozione di detta Direttiva è racchiusa nei considerando.

I primi due *considerando* evidenziano la carenza di garanzie procedurali con riferimento alla possibilità di ricorso nelle Direttive appalti e dunque la necessità di una normativa *ad hoc*. Gli altri *considerando* illustrano l'obiettivo di garantire un mezzo di ricorso efficace, che consenta

un contenzioso ed un diritto di difesa effettivo per le imprese che concorrono alle gare di appalto: **il terzo considerando** prevede, infatti, che *“l’apertura degli appalti pubblici alla concorrenza comunitaria rende necessario un aumento notevole delle garanzie di trasparenza e di non discriminazione e che occorre, affinché essa sia seguita da effetti concreti, che esistano mezzi di ricorso efficaci e rapidi in caso di violazione del diritto comunitario in materia di appalti pubblici o delle norme nazionali che recepiscano tale diritto”*.

\*

2.2. Viene, dunque, in rilievo la **tutela del diritto di difesa** ed in particolare **il diritto ad un ricorso effettivo, sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU)**. Tra le diverse garanzie racchiuse in dette norme, quella maggiormente rilevante per il caso di specie riguarda l’**accessibilità alla Giustizia**, ovvero a **mezzi di ricorso effettivi**, nel senso che il ricorso richiesto da dette norme deve essere effettivo **in pratica** e non solo in teoria, il suo esercizio non deve essere ostacolato da azioni od omissioni dell’Autorità (salvo cogenti esigenze di interesse generale).

**Le condizioni concrete di accesso al ricorso sono pertanto un elemento essenziale della valutazione della Corte EDU e della Corte di Giustizia**, le quali sono chiamate a verificare la situazione di speciale vulnerabilità del soggetto leso, l’importanza del diritto violato, la diligenza delle Autorità statali nella conduzione della procedura di ricorso e nell’accertamento dei fatti, nonché, in genere, la buona amministrazione della Giustizia.

In particolare, **la Corte EDU ha sottolineato** già dal 1975 (decisione *Golder* del 21 febbraio 1975) che **il diritto all’equo processo non si concepisce nemmeno senza la possibilità di accedere ad un Tribunale**: dunque, l’accesso al Giudice è elemento intrinseco dell’art. 6 CEDU. Secondo la Corte europea dei diritti dell’Uomo, **il diritto di accesso alla giustizia deve essere “concreto ed effettivo”** (Corte EDU, 4 dicembre 1995, *Bellet c. Francia*, § 38): l’effettività del diritto d’accesso comporta che l’individuo *“jouisse d’une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits”* (*Bellet c. Francia*, cit., § 36; 10 aprile 2003, *Nunes Dias c. Portogallo* (dec.)).

**La disciplina relativa alle formalità e ai termini da rispettare per depositare un ricorso deve essere rispettosa del principio di buona amministrazione della Giustizia** (15 ottobre 2002, *Cañete de Goñi c. Spagna*, § 36): la procedura nazionale, infatti, non deve impedire al ricorrente di utilizzare una via di ricorso effettiva (25 gennaio 2000, *Miragall Escolano e a. c. Spagna*; 12 novembre 2002, *Zvolsky e Zvolska c. Repubblica Ceca*, § 51).

Il diritto di difesa e ad un **ricorso effettivo** sono tutelati con i medesimi contenuti e garanzie anche **nell’ordinamento dell’Unione, all’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea**.

Secondo gli insegnamenti della Corte, i **principi della Carta, tra cui, per quanto qui rileva, le norme del Titolo VI sulla “Giustizia”, devono essere tutelati anche dagli Stati membri**, nelle materie in cui sono chiamati ad attuare il diritto dell’Unione, specialmente in settori in cui il diritto dell’Unione armonizza anche i regimi di tutela, come è il caso degli appalti, grazie alla direttiva ricorsi.

Le **“Spiegazioni” alla Carta indicano, precisamente, che l’art. 47 si basa sugli articoli 6 e 13 della CEDU**, peraltro, offrendo una tutela più ampia, perché, mentre le norme della CEDU si applicano solo ai settori civile e penale, **l’art. 47 della Carta, per esplicita previsione, trova applicazione anche nei processi amministrativi.**

Peraltro, nell’ordinamento dell’Unione europea, anche prima dell’approvazione della Carta, è stato **elaborato dalla Corte di Giustizia un principio generale di effettività delle procedure giurisdizionali**, che ha da subito evidenziato la necessità di **garantire concretamente l’esercizio del diritto di difesa dei ricorrenti** (fra le altre, sentenza del Tribunale del 3 maggio 2002, T-177/01, *Jégo-Quéré c. Commissione*, EU:T:2002:112; sentenza della Corte del 25 luglio 2002, C-50/00 P, *Union de Pequeños Agricultores, Racc.*, p. I-6677).

**È principio affermato dalla Corte di Giustizia che un costo eccessivamente oneroso in materia di spese processuali per il ricorrente può rappresentare un serio ostacolo all’accesso alla giustizia**, in relazione al quale gli Stati membri sono tenuti a vigilare e, ove necessario, ad attivarsi perché sia soppresso: **un costo eccessivo, infatti, può costituire un onere sproporzionato rispetto ai benefici prospettati dall’esito del ricorso**, i quali sono in ogni caso posticipati.

Al tempo stesso, **un ostacolo nell’accesso all’accesso alla Giustizia ha l’effetto di dissuadere i ricorrenti dall’instaurare una causa avanti al Tribunale competente, producendo una deflazione del contenzioso che sacrifica inevitabilmente il diritto di difesa; la Corte si è espressamente pronunciata sul punto con riferimento alle spese di Giustizia nell’ambito dei ricorsi di carattere ambientale**, censurando più volte il carattere eccessivamente oneroso di un ricorso (sentenza dell’11 aprile 2013, *Edwards e Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, punti 25, 26 nonché 28; sentenza del 13 febbraio 2014, *Commissione c. Regno Unito*, C- 530/11, EU:C:2014:67): **tale statuizione può essere tuttavia estesa a tutti settori**, in quanto *“la capacità individuale di far fronte alle spese è rilevante anche per il principio della tutela giurisdizionale effettiva, di cui all’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”* (conclusioni Avvocato Generale Kokott alla causa *Edwards*, cit., punto 38), onde, un processo il cui accesso risultasse oneroso in maniera sproporzionata, non potrebbe sicuramente dirsi equo ai sensi dell’art. 47, venendo meno la garanzia dell’accessibilità della giustizia.

\* \*

**3. Il carattere estremamente “dissuasivo” alla presentazione del ricorso degli oneri effettivi di contributo unificato in materia di appalti innanzi al Giudice Amministrativo.**

L’effettiva accessibilità all’impugnazione, secondo i principi comunitari, è di evidente difficile realizzabilità ove si tenga conto dei dati numerici relativi agli importi del contributo unificato.

In particolare:

- a) **una impugnazione in tema di appalto di importo a base d’asta ricompreso tra 200.000,00 e 1.000.000,00 di euro (contributo unificato di base di euro 4.000,00) “sconta” il pagamento della tassa da una misura minima di euro 4.000,00 (ove il ricorso non sia seguito da motivi aggiunti e l’accoglimento avvenga senz’altro all’esito del giudizio in primo grado) ed una misura (non massima) ma di possibile realizzazione in concreto di euro 14.000,00 (ricorso e solo un atto di motivi aggiunti in primo grado e necessità di proporre appello avverso la sentenza) fino ad arrivare a massimi anche superiori come esplicitato nella stessa ordinanza di rimessione (basta ipotizzare un ricorso e due motivi aggiunti in primo grado e proposizione dell’appello) arrivando facilmente ad importi di circa 20.000,00 euro: se teniamo conto che il risultato positivo è all’incirca pari all’8/10% dell’importo a base d’asta, e, quindi, oscilla tra 16.000,00 (8% di euro 200.000,01) e 100.000,00 euro (10% di euro 1.000.000,00), si può ben comprendere come la prospettiva del pagamento di un contributo, che può arrivare fino a 20.000,00 euro, assume un rilievo in alcuni casi di dissuasione dalla proposizione dell’impugnazione e, comunque, di notevole incidenza ai fini della valutazione se proporre o meno il ricorso;**
- b) **di fatto, poi, ove l’importo a base d’asta superi nominalmente 1.000.000,00 di euro, con conseguente determinazione del contributo unificato di base ad euro 6.000,00, le cifre sopra esposte aumentano del 50% e, quindi, ove il valore sia di poco (anche qualche centinaia di migliaia di euro) superiore alla base di 1.000.000,00 di euro, l’effetto dissuasivo si accentua rispetto alla procedura di valore di poco inferiore a 1.000.000,00 di euro;**
- c) **ci sono, infine, i casi (non ammissione alla gara) nei quali la procedura, pur non potendo dare affidabilità di esito sostanziale positivo, si complica, arrivando a svolgersi praticamente in tre fasi di giudizio (impugnazione della non ammissione, poi della gara svolta senza la partecipazione del ricorrente, infine, della nuova gara svolta in rinnovazione dopo il primo annullamento): in questa ipotesi evidentemente l’effetto deterrente sopra rilevato viene ulteriormente a moltiplicarsi, tanto è vero che tali procedure di impugnazione sono di fatto assai ridotte e si realizzano solo quando il valore della gara è di molto superiore al 1.000.000,00 di euro.**

**Sulla base dei dati sopra enunciati, quindi, appare incontestabile che l’importo del**

**contributo unificato assume carattere assolutamente dissuasivo o, comunque, validamente deterrente ai fini della proposizione delle impugnazioni**, che praticamente o vengono eliminate o si riducono in misura notevole.

In questo modo al principio della **accessibilità** alla procedura di impugnazione si sostituisce un **opposto principio di “selezione innaturale” in ordine alle impugnazioni** che vengono proposte, con conseguenze non solo in ordine alla tutela degli interessi di coloro che partecipano alla gara, ma anche dal pubblico interesse alla regolarità della procedura di gara.

Ciò non solo in dipendenza della circostanza che vengono di fatto limitati i controlli e che, quindi, **un numero notevole di procedure di gara**, che sarebbero in via normale oggetto del **controllo giurisdizionale conseguente alla impugnazione**, passano di fatto **senza alcun controllo giurisdizionale** e si preclude in questo modo il “*richiamo*” della procedura alla legittimità; ma, soprattutto, in relazione al **concorrente fenomeno della corruzione**, particolarmente importante proprio in Italia, secondo gli accertamenti fatti, in quanto si viene concretamente a “*spingere*” la valutazione dei soggetti interessati a “*spendere*” le proprie disponibilità non per attivare i controlli giurisdizionali sulle procedure (controlli che, essendo diretti solo alla realizzazione della legalità, non assicurano il risultato sostanziale del conseguimento dell’utile), quanto piuttosto per “*influenzare*” sulle valutazioni dei soggetti preposti allo svolgimento della gara, con realizzazione dei noti fenomeni di “*corruzione italiana*” (da ultimo, si veda la vicenda relativa ad Expo 2015), “*influenza*” che, evidentemente, può diversamente assicurare il risultato sostanziale che il soggetto si aspetta dall’aggiudicazione della gara.

Tale situazione è particolarmente anomala, in quanto la disciplina italiana crea **una forte discriminazione tra i cittadini**, a seconda che siano coinvolti in un contenzioso di carattere civile o amministrativo: infatti:

- a) **mentre nel settore civile** è previsto un tetto massimo (tanto che il contributo unificato non può mai essere superiore a 1.446,00 euro), proporzionale al valore della controversia e che non aumenta in percentuali fisse in caso di doppio grado di giudizio;
- b) **nell’ambito amministrativo** la situazione è radicalmente diversa, come sopra descritto.

Il ricorrente che si trova come “*controparte*” l’Amministrazione, dunque, è **assoggettato ad oneri e dunque ad ostacoli ben peggiori rispetto al soggetto che affronta una controversia con un altro privato**.

Tale situazione presenta, dunque, un **carattere discriminatorio ed arbitrario**, che appare tanto più intollerabile quanto più si osserva che spesso il contenzioso di carattere amministrativo ha ad oggetto controversie di tenore ben più delicato del civile, soprattutto in tema di sanzioni che talvolta, nonostante la loro qualificazione nazionale, hanno un carattere intrinsecamente penale.

\* \*

4. **Il carattere discriminatorio del contributo unificato a svantaggio dei meno abbienti.**

In relazione all'entità del contributo unificato (tanto più in concreto, in dipendenza delle previste moltiplicazioni a seguito della proposizione di motivi aggiunti) vengono, poi, in considerazione due ulteriori profili attinenti alla non riconosciuta esigenza di assicurare mezzi di ricorso efficaci.

In particolare:

- a) la necessità del pagamento di un elevato contributo unificato, sproporzionato alla effettiva redditività della proposizione dell'impugnazione, può determinare una **discriminazione di trattamento tra gli operatori economici**, venendo a costituire **mezzo dissuasivo dalla proposizione dell'impugnazione per gli operatori economici modesti**: ciò non solo in quanto per gli appalti di minore valore economico (ai quali normalmente essi partecipano) la redditività tende a zero e, quindi, non li determina alla proposizione del ricorso, ma, anche nell'ipotesi di partecipazione ad appalti di maggiore rilievo, gli stessi potrebbero essere dissuasi dalla proposizione dell'impugnazione non essendo in grado di anticipare le somme notevoli per il pagamento del contributo;
- b) d'altro lato, deve anche considerarsi l'**incidenza di tali oneri sulla strategia processuale dei difensori** che, in relazione alla emergenza di nuovi atti o di comportamenti e provvedimenti successivi, potrebbero fidare nell'impostazione già delineata con il ricorso e **non procedere alla formulazione di distinti motivi aggiunti** (per non fare gravare sul proprio cliente, specie se operatore economico modesto, il costo del nuovo contributo), con conseguenze di rilievo negativo in caso di diversa interpretazione da parte dell'organo giudicante.

\* \*

5. **L'obbligo di pagamento del contributo al momento della proposizione del ricorso.**

Viene, inoltre, in considerazione che il **primo errore del c.d. "ticket"** è stato quello della **concentrazione del tributo al momento dell'assunzione delle iniziative processuali**, che rappresentano l'esercizio di un diritto soggettivo pubblico ex artt. 24 e 113 Cost., tradizionalmente sanzionato in caso di abuso, con la condanna del soccombente al pagamento delle spese giudiziali **all'atto della chiusura del processo**.

In relazione, quindi, all'imposizione tributaria che coglie occasione dall'**insorgere o dalla continuazione di una controversia** messa in relazione al limite della capacità contributiva del soggetto colpito, si pone un interrogativo semplice, potendosi chiedere se l'insorgere di una lite costituisca o meno manifestazione di capacità contributiva: insorgere di lite che è manifestazione di **disfunzione, reale o ritenuta che sia, della regolamentazione legale e/o negoziale di un**

rapporto socio-economico giuridicamente vincolante e può avere un significato pressoché nullo circa la produzione di elementi significativi agli effetti del proporzionamento di un qualsiasi tributo, come accade per le liti tra condomini di edifici e tra le parti in un contratto di compravendita, che già hanno assolto l'obbligo contributivo, quanto al reddito percepito, rispettivamente attraverso Irpef e tributi comunali e, quanto al prezzo pagato attraverso l'imposta di registro.

In questo senso, **il sistema del contributo unificato ha manifestato una indubitabile "regressione" rispetto al sistema procedurale che spostava alla conclusione le tassazioni più onerose**, quali la tassa di registro sulle sentenze che comportavano trasferimenti derivanti da disposizioni del Giudice (cfr. es. art. 2932 cod. civ.), ma in mancanza di trasferimenti o altre modificazioni di per se tassabili di rapporti giuridici, l'imposizione sulla sentenza era limitata alla tassa fissa: in quel sistema, quanto ad obblighi tributari, che secondo la passata legislazione venivano in rilievo già nella fase iniziale del giudizio quali la tassa di bollo o la tassa per ricorsi, essi venivano concretamente inclusi tra le spese iniziali per l'instaurazione della lite perché si trattava di importi modesti per i quali non entrava in discussione il sistema.

In queste condizioni, il contributo alla spesa pubblica dell'Amministrazione della Giustizia dovrebbe rientrare nell'attività di acquisizione dei mezzi finanziari per far fronte alle spese generali dello Stato, intese come tali l'impiego dei mezzi necessari a garantire l'insieme della vita civile nel suo ordinato svolgimento, dalle possibilità di formazione e svolgimento della persona alla certezza delle negoziazioni, alla sicurezza ed al benessere.

E' pur vero, però, che la vicenda storica ha, bene o male, coniugato **prestazioni pecuniarie all'occasione della resa di giustizia**, ma qui viene in rilievo il **dato quantitativo**, da un lato, e particolari motivazioni giustificative dall'altro, non disgiunte queste ultime dal **dato quantitativo**, come ad es. si rileva dalle normalmente limitate condanne al pagamento delle spese processuali a carico dei condannati nei giudizi penali e di responsabilità amministrativa e, comunque, si tratta di contribuzioni non proporzionate al valore delle cause e conseguenti a torti accertati in giudizio: cosa che non accade per i "ticket" imposti all'atto dell'iniziativa giudiziaria che è l'esercizio del diritto soggettivo di azione costituzionalmente garantito.

\* \*

**6. La violazione del principio comunitario di "giustificazione": l'irrilevanza dell'eventuale "recupero" del contributo unificato in caso di esito positivo del giudizio nella valutazione del cittadino se presentare ricorso o meno.**

**Il carattere, dissuasivo o, comunque, deterrente, dell'onere del pagamento del contributo in misura notevole rispetto alla proposizione dell'impugnazione non è, poi, superato (né, comunque, ridotto) dalla applicazione della disciplina secondo la quale, alla fine del**

**giudizio, il contributo unificato in tutto il suo importo farà carico alle parti soccombenti.**

**In proposito si deve, infatti, considerare che:**

- a) da un punto di vista, la normativa deve assicurare non il risultato finale che chi propone una impugnazione e ne ottiene l'esito positivo venga ad essere reso esente dal pagamento del contributo, quanto piuttosto che **il contributo non costituisca ostacolo per il suo effetto dissuasivo o deterrente nei confronti di chi potrebbe porre l'impugnazione** e non la propone per il "*peso*" del pagamento del contributo nella misura eccessiva determinata dalla disciplina vigente;
- b) in questa prospettiva, assume, quindi, rilievo la considerazione elementare che **la valutazione in ordine alla proposizione del giudizio si fa**, non dopo che il giudizio è stato svolto ed ha portato ad un determinato risultato, bensì **prima della proposizione del giudizio**: a questo momento la proposizione (e, quindi, la valutazione) del soggetto interessato non può evidentemente tenere conto di quello che sarà l'esito del giudizio (e, quindi, senz'altro proporlo, perché questo ... ha già avuto un esito positivo), ma si trova di fronte ad **una semplice prospettiva**, onde, ai fini della sua valutazione, l'entità del contributo assume necessariamente il proprio carattere dissuasivo o deterrente;
- c) d'altro canto, a questo momento, **il soggetto interessato**, pur confidando nella "*bontà*" della propria posizione e magari aspettandosi, comunque, il rimborso del contributo unificato, **non può non tenere conto della necessità di anticiparne il versamento** e, in aggiunta, pur dopo l'esito positivo del giudizio, **subire l'alea della possibile non corresponsione in rimborso** da parte del soggetto soccombente, si tratti della pubblica Amministrazione (con tutti i problemi connessi allo svolgimento di una azione esecutiva, in particolare nei confronti delle varie Pubbliche Amministrazioni Italiane, anche in considerazione della nota-vicenda relativa al mancato pagamento, da parte dello Stato Italiano alle imprese di debiti per complessivi 90 miliardi di euro) o del soggetto privato controinteressato (rispetto al quale non può non considerarsi la concreta possibilità della insolvenza).

In sintesi, si deve a questo proposito ricordare che **il pagamento del contributo unificato è dovuto immediatamente, contestualmente alla proposizione del ricorso**, mentre l'eventuale **rimborso dello stesso**, ove la parte ottenga ragione dal Giudice amministrativo e riesca, quindi, a dimostrare in giudizio la lesione ingiustamente subita, si potrà avere solo **in seguito al riconoscimento giudiziale della soccombenza** della stazione appaltante, considerando come momento in cui questa soccombenza è stata accertata quello del **passaggio in giudicato della sentenza**, con evidenti profili conseguenti, in quanto:

- a) la differenza è evidente, innanzi tutto, in relazione ai profili della **certezza del pagamento**

del contributo unificato (in misura così ingente), da un lato, e della forte alea nel recupero dello stesso contributo, dall'altro (non necessariamente il soggetto leso dall'agire della stazione appaltante uscirà vittorioso all'esito del giudizio e, comunque, anche in caso di esito positivo, non necessariamente riuscirà a recuperare la relativa cifra originariamente versata);

- b) trattandosi di “operatori economici” è, poi, quantomeno singolare che non venga considerato nemmeno il valore degli interessi maturatisi nel frattempo su tale importo: la normativa europea è assai chiara quando sancisce che, in caso di aiuto illegittimamente ottenuto, esso debba essere restituito insieme agli interessi, principio da seguire anche nella fattispecie, non potendo non considerare cosa comporti per un operatore economico dovere anticipare ingenti somme e quali siano gli svantaggi finanziari per un'impresa che si ritrovi ad avere la restituzione di una somma di denaro in misura semplicemente pari a quella a suo tempo versata, senza che alcuna attenzione venga posta al decorso del tempo.

\* \*

**7. La violazione del principio comunitario di “giustificazione”: l'irrelevanza della “corsia preferenziale” riservata alla materia del contenzioso negli appalti innanzi al Giudice Amministrativo e l'insussistenza di maggiori oneri economici a carico della Giustizia Amministrativa per “fronteggiare” il “contenzioso-appalti”.**

**Irrilevante** sembra, per giustificare la differenza (e l'elevatezza) del contributo unificato nei processi appalti, la considerazione, che viene spesso ripetuta, relativa alla applicazione nella specie di un **rito speciale** al fine di garantire maggiore celerità ed efficienza nei ricorsi in materia di appalti pubblici, con conseguenti implicazioni in termini di risorse organizzative, umane e finanziarie da utilizzare in tali procedimenti.

In realtà, si deve a questo proposito precisare che, in tema di procedure giudiziarie di appalti pubblici, non si pongono affatto implicazioni in termini di risorse organizzative, umane e finanziarie da utilizzare in tali procedimenti, essendo da **escludere che siano mai stati effettuati nella struttura del processo amministrativo investimenti utilizzando i proventi dei contributi unificati riscossi in materia di appalti pubblici.**

In realtà, le strutture (organizzative, umane e finanziarie) che vengono utilizzate sono puramente e semplicemente **le strutture ordinarie della Giustizia Amministrativa**, che, per il loro uso particolarmente intenso in relazione ai processi in materia di appalti pubblici, vengono praticamente “**sottratte**” ai normali giudizi amministrativi che, in dipendenza di ciò, vengono a “**soffrire**” particolarmente e ulteriormente nella possibilità di ottenere un non eccessivamente lungo svolgimento: in ipotesi, quindi, si dovrebbe se mai accertare se, quando e in che limiti, si

sia proceduto nell'organizzazione del processo amministrativo a investimenti delle risorse economiche provenienti dalla riscossione dei contributi relativi ai giudizi in tema di appalti pubblici per evitare gli effetti "*distorsivi*" della accelerazione dello svolgimento degli stessi giudizi assoggettati ad un rito speciale.

La realtà è che la normativa italiana concernente il contributo unificato nella materia degli appalti pubblici viola la direttiva comunitaria anche per **l'evidente sviamento di potere** intrinseco in tale scelta: **tale disposizione non serve a realizzare "maggiore celerità ed efficienza" del giudizio ma, semplicemente, a deflazionare innaturalmente il contenzioso.**

L'intento di deflazione del contenzioso nella materia degli appalti pubblici, è anche conseguente alla circostanza che **il pagamento viene richiesto preventivamente**: se la finalità realmente perseguita fosse stata quella di assicurare una maggiore celerità ed efficienza dei ricorsi mediante un onere economico ingente in capo al soccombente, il legislatore avrebbe potuto porre una disciplina simile a quella che si applica negli arbitrati, nei quali le spese del "giudizio" vengono liquidate alla fine, in un momento nel quale sono stati individuati i profili di soccombenza e le spese seguono la soccombenza.

\* \*

**8. L'illegittimità del contributo unificato in materia di "contenzioso-appalti" innanzi al Giudice Amministrativo anche per la violazione dei principi comunitari di libertà di stabilimento (art. 49 ss. TFUE) e libera prestazione di servizi (art. 56 ss. TFUE), nonché con i principi della non discriminazione, della certezza del diritto, della proporzionalità e dell'effettività delle norme UE**

La problematica deve, poi, essere esaminata in relazione ad **altri profili**, posto che come afferma, peraltro, la Corte di Giustizia, **la competenza in via pregiudiziale non è limitata all'interpretazione delle norme espressamente richiamate dal Giudice nazionale**, poiché la Corte ben può esaminare anche altre disposizioni che possano riguardare il problema sollevato da detto Giudice e riformulare, a tale fine, la questione sottoposta.

Anche se "*formalmente il giudice del rinvio abbia limitato le sue questioni all'interpretazione [di una norma del Trattato], ciò non osta a che la Corte gli fornisca tutti gli elementi interpretativi di diritto dell'Unione che possono essergli utili per dirimere la controversia sottopostagli, a prescindere dal fatto che il giudice del rinvio vi abbia fatto o meno riferimento nel formulare le sue questioni*"; infatti, "*le questioni sollevate devono essere risolte alla luce di tutte le disposizioni del Trattato e del diritto che possono essere pertinenti rispetto al problema*" (sentenza del 26 aprile 2012, C-578/10 a C-580/10, *Staatssecretaris van Financiën*, EU:C:2012:240, punti 23-24; altri riferimenti *ivi*).

# STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)  
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

Nella specie, la normativa nazionale delineata dagli articoli 13, commi 1 *bis*, 1 *quater* e 6 *bis*, 14 comma 3 *ter*, del d.P.R. 30 maggio 2002, per i profili già esaminati, si pone in contrasto con il diritto dell'Unione europea poiché è **palesamente incompatibile con le disposizioni in materia di libertà di stabilimento** (art. 49 ss. TFUE) e **libera prestazione di servizi** (art. 56 ss. TFUE), nonché con i principi della **non discriminazione, della certezza del diritto, della proporzionalità e dell'effettività delle norme UE**.

La previsione di importi elevati di contributo unificato per l'accesso alla Giustizia amministrativa in materia di appalti pubblici ha, infatti, come effetto, di **dissuadere, scoraggiare, disincentivare** la partecipazione, da parte di un operatore di uno Stato membro, a gare di appalto in Italia, considerate le condizioni imposte e il "rischio" di carattere imprenditoriale-economico cui va incontro in caso di un contenzioso.

Occorre, infatti, ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, **l'art. 56 TFUE impone non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione** nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, **ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione dei servizi**, anche qualora detta restrizione si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività dei prestatori degli altri Stati membri che, nel loro Stato di origine, forniscono legittimamente servizi analoghi (sentenza del 24 gennaio 2002, *Portugaia Construções*, C-164/99, *Racc.*, p. I-787, punto 16; allo stesso modo, le sentenze *ivi* richiamate del 25 luglio 1991, C-76-90, *Säger*, *Racc.*, p. I-4221, punto 12; del 9 agosto 1994, C-43/93, *Vander Elst*, *Racc.*, p. I-3803, punto 14; del 28 marzo 1996, C-272/94, *Guiot*, *Racc.*, p. I-1905, punto 10; del 23 novembre 1999, C-369/96 e C-376/96, *Arblade e a.*, *Racc.*, p. I-8453, punto 33; del 15 marzo 2001, causa C-165/98, *Mazzoleni e ISA*, *Racc.*, p. I-2189, punto 22) ovvero che rappresentino "misure che vietano, ostacolano o scoraggiano l'esercizio" della libertà di stabilimento (sentenza del 5 ottobre 2004, causa C-442/02, *Caixa Bank France*, *Racc.*, p. I-8961, punto 11 e giurisprudenza *ivi* richiamata).

Ricadono, infatti, fra le **restrizioni vietate le forme dissimulate di discriminazione che portino allo stesso risultato di quelle palesi** (cfr. sentenze del 30 maggio 1989, C-305/87, *Commissione c. Grecia*, *Racc.*, p. 1461, punti 20-21; del 6 giugno 1996, C-101/94, *Commissione c. Italia*, *Racc.*, p. I-2691, punto 13; *Caixa Bank France*, cit.; del 30 marzo 2006, C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, *Racc.*, p. I-2941, punto 31, e 4 dicembre 2008, C-330/07, *Jobra*, *Racc.*, p. I-9099, punto 19): fra di esse, certamente, figurano le **misure idonee a dissuadere un operatore dall'utilizzare la libertà di prestazione dei servizi** (v., in tal senso, sentenze del 29 novembre 2001, C-17/00, *De Coster*, *Racc.* p. I-9445, punto 33; dell'11

dicembre 2003, C-289/02, *AMOK*, Racc., p. I-15059, punto 36, e del 18 marzo 2004, causa C-8/02, *Leichtle*, Racc., p. I-2641, punto 32).

In particolare, **la nozione di restrizione comprende 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** (v., in particolare, la sentenza *CaixaBank France*, cit., punto 12), onde una misura nazionale che abbia un **effetto dissuasivo** sugli operatori economici stabiliti in altri Stati membri costituisce una **restrizione**, ai sensi degli artt. 49 e 56 TFUE (sentenza del 23 dicembre 2009, C-376/08, *Serrantoni Srl*, Racc., p. I-12169).

Infine, occorre menzionare il fatto che **l'imposizione di importi elevati di contributo unificato si pone in contrasto con il principio UE di effettività**: le modalità procedurali previste in uno Stato membro non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, essendo la materia degli appalti regolata da detto ordinamento (fra le altre, sentenze del 14 dicembre 1995, C-430/93 e C-431/93, *Van Schijndel e van Veen*, Racc., p. I-4705, punto 17; del 7 settembre 2006, C-53/04, *Marrosu e Sardino*, Racc. p., I-7213, punto 52; del 13 luglio 2006, C-295/04 e C-298/04, *Manfredi*, Racc., p. I-6619, punto 62; del 10 luglio 1997, C-261/95, *Palmisani*, Racc. I-4025, punto 27; del 20 settembre 2001, C-453/99, *Courage e Crehan*, Racc., p. I-6297, punto 29; del 6 marzo 2007, C-359/04 e C-360/04, *Placanica e a.*, Racc., P. I-1891, punti 63-64).

\* \*

## 9. L'illegittimità di alcune previsioni specifiche.

Anche in applicazione dell'orientamento della Corte di Giustizia circa la possibilità di intervenire nei confronti di profili di contrasto non segnalati, si rilevano poi **alcuni specifici profili di contrasto della disciplina nazionale italiana con i principio dell'ordinamento comunitario** (profili singoli che vengono sollevati sia in via principale, sia anche come eventuale subordinata, come sarà specificamente indicato nelle conclusioni del presente atto); in particolare, si rilevano **i tre seguenti profili**:

- A) illegittimità della previsione specifica, secondo la quale **il valore della controversia** (determinante per il calcolo della misura del contributo unificato) viene individuato nel **"prezzo a base di asta"**, anziché nel valore effettivo per l'imprenditore (pari a circa il 8-10% del valore a base di asta);
- B) illegittimità dell'obbligo specifico di pagamento del contributo unificato anche per la **presentazione dei c.d. "motivi aggiunti"**;
- C) illegittimità della previsione specifica del contributo unificato **per l'appello in misura pari al 150% del contributo unificato per il giudizio di primo grado.**

\*

**9.A. Illegittimità della previsione specifica, secondo la quale il valore della controversia (determinante per il calcolo della misura del contributo unificato) viene individuato nel "prezzo a base di asta", anziché nel valore effettivo per l'imprenditore (pari a circa il 8-10% del valore a base di asta).**

Come anticipato in precedenza, il costo del contributo unificato è variabile a seconda del valore della controversia, ovvero pari rispettivamente a:

- a) euro 2.000,00 (in appello euro 3.000,00) per le questioni di valore inferiore ad euro 200.000,00;
- b) euro 4.000,00 (in appello euro 6.000,00) per le questioni di valore tra euro 200.000,00 ed euro 1.000.000,00;
- c) euro 6.000,00 (in appello euro 9.000,00) per le questioni di valore superiore ad euro 1.000.000,00.

A parte la spropositata entità del contributo unificato, si rileva, più specificamente, che, ai fini del calcolo del valore della controversia, risulta determinante la previsione (inserita nella normativa nazionale sopra richiamata, come anche precisato dall'ordinanza di rimessione del TRGA di Trento) secondo la quale il valore della controversia corrisponde al "prezzo a base di asta", anziché al valore effettivo che la controversia (che può comportare l'eventuale aggiudicazione della gara per l'imprenditore) ha per il ricorrente (valore pari a circa il 8-10% del valore a base di asta).

Tale effettivo risultato positivo, secondo gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa italiana, non è, infatti, superiore all'8-10% dell'importo a base d'asta, pari alla somma della cifra che normalmente viene riconosciuta come risarcimento dei danni per il "mancato utile" (circa il 5%, considerato anche il "dimezzamento" del criterio del 10% <sup>(1)</sup>) mediante il principio del c.d. "aliunde perceptum vel percipiendum" <sup>(2)</sup>) ed il c.d. "danno

---

<sup>1</sup> A titolo esemplificativo, si vedano le seguenti pronunce.

- 1) Cons. Stato, Sez. VI, 13 gennaio 2012, n. 115: "8.3 Il Collegio ritiene di dover accogliere la domanda risarcitoria soltanto nei limiti di cui appresso. La perdita di chance va rapportata in termini percentuali all'utile in astratto conseguibile in ipotesi di aggiudicazione della gara ed esecuzione dell'appalto: utile che, secondo un consolidato criterio, va presuntivamente stimato nel 10% dell'importo posto a base d'asta, ribassato dall'offerta presentata (Cons. Stato, V, 8 luglio 2002, n. 3796; IV, 6 luglio 2004, n. 5012)".
- 2) TAR Sardegna, Cagliari, 21 agosto 2012, n. 778: "La quantificazione del danno da perdita di chance da determinarsi sull'utile in astratto conseguibile in ipotesi di aggiudicazione della gara viene di solito commisurato al 10% dell'importo posto a base di gara, diminuito del ribasso offerto, utilizzando in via equitativa il criterio stabilito attualmente dall'art. 158 del Codice dei contratti pubblici, di cui D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163".

<sup>2</sup> A titolo esemplificativo, si vedano le seguenti pronunce.

curriculare” (variabile tra il 1% ed il 3% (<sup>3</sup>)), considerato anche il relativo “dimezzamento” mediante il richiamato principio del c.d. “*aliunde perceptum vel percipiendum*”).

- 1) **Cons. Giust. Amm. Sic., 19 giugno 2013, n. 602:** “*Ai fini della quantificazione del mancato utile in sede di liquidazione dei danni da mancata aggiudicazione di una gara d'appalto, il principio espresso dall'art. 1227, Cod. Civ., comporta che, salvo casi particolari, non costituisce condotta ragionevole immobilizzare tutti i mezzi di impresa nelle more del giudizio, nell'attesa dell'aggiudicazione a proprio favore, essendo invece ragionevole che l'impresa si attivi per svolgere altre attività; e ciò in quanto l'impresa non aggiudicataria, ancorché proponga ricorso e possa ragionevolmente confidare che riuscirà vittoriosa, non può mai nutrire la matematica certezza che le verrà aggiudicato il contratto, atteso che sono molteplici le possibili sopravvenienze ostative. Pertanto, deve escludersi che l'attesa dell'esito processuale sia causa di giustificazione dell'inerzia operativa dell'impresa ed integri gli estremi del 'caso particolare' che consente la quantificazione del mancato utile nella misura integrale del 10%;* per tali soggetti economici, infatti, l'esposizione al rischio di un contenzioso giudiziario (con i fornitori, con i committenti, con le maestranze, ecc.), nonché le vicende temporali e gli alterni esiti che lo stesso può comportare, rappresentano eventi normali del confronto con i mercati di riferimento, come tali prevedibili e perciò 'assicurabili' alla stregua di un costo di produzione e, dunque, da tenere ben distinti dai 'casi particolari' non riducibili a comportamenti 'opportunistici' dei soggetti interessati, ovvero a situazioni di 'attesa' determinate dagli incerti svolgimenti di un contenzioso”.
- 2) **Cons. Stato, Sez. VI, 19 aprile 2011, n. 2427:** “*Non costituisce, normalmente e salvi casi particolari, condotta ragionevole immobilizzare tutti i mezzi di impresa nelle more del giudizio, nell'attesa dell'aggiudicazione in proprio favore, essendo invece ragionevole che l'impresa si attivi per svolgere altre attività. Di qui la piena ragionevolezza della detrazione dal risarcimento del mancato utile, nella misura del 50%, sia dell'aliunde perceptum sia dell'aliunde percipiendum con l'originaria diligenza*”.
- 3) **Cons. Stato, Sez. VI, 21 settembre 2010, n. 7004:** “*4.1. Quanto al primo, che verte sulla riduzione del 50% della misura del risarcimento del danno, la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato afferma che il mancato utile spetta, in caso di annullamento dell'aggiudicazione e di certezza dell'aggiudicazione in favore del ricorrente, nella misura integrale solo se il ricorrente dimostri di non aver potuto altrimenti utilizzare maestranze e mezzi, tenuti a disposizione in vista dell'aggiudicazione; in difetto di tale dimostrazione, è da ritenere che l'impresa possa aver ragionevolmente riutilizzato mezzi e manodopera per altri lavori o servizi, e di qui la decurtazione del risarcimento di una misura per aliunde perceptum vel percipiendum. In secondo luogo, ai sensi dell'art. 1227 c.c., il danneggiato ha un puntuale dovere di non concorrere ad aggravare il danno. Nelle gare di appalto, l'impresa non aggiudicataria, ancorché proponga ricorso e possa ragionevolmente confidare che riuscirà vittoriosa, non può mai nutrire la matematica certezza che le verrà aggiudicato il contratto, atteso che sono molteplici le possibili sopravvenienze ostative. Pertanto, non costituisce, normalmente, e salvi casi particolari, condotta ragionevole immobilizzare tutti i mezzi di impresa nelle more del giudizio, nell'attesa dell'aggiudicazione in proprio favore, essendo invece ragionevole che l'impresa si attivi per svolgere altre attività. Di qui la piena ragionevolezza della detrazione, affermata dalla giurisprudenza, dal risarcimento del mancato utile, nella misura del 50%, sia dell'aliunde perceptum, sia dell'aliunde percipiendum con l'originaria diligenza. Inoltre, nel caso specifico, la parte, al di là della generica affermazione di aver immobilizzato i mezzi d'opera nelle more nel giudizio, non ne ha fornito alcuna prova puntuale, né alcuna giustificazione plausibile”.*

<sup>3</sup> A titolo esemplificativo, si vedano le seguenti pronunce.

- 1) **Cons. Stato, Sez. V, 28 dicembre 2012, n. 6693:** “*Spetta inoltre il danno curriculare (o da mancata qualificazione) preteso dall'Agromare, in quanto in effetti derivante dalla mancata acquisizione della commessa e dunque dalla possibilità di farla valere come requisito di qualificazione in successive procedure di affidamento. In questo caso la liquidazione è necessariamente effettuata con criterio equitativo ai sensi del combinato disposto degli artt. 2056 e 1226 cod. civ., stimandosi congruo al riguardo l'ammontare corrispondente al 2% dell'importo posto a base di gara*”.

# STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)  
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

E', infatti, evidente che - laddove anche soltanto tale specifica previsione (calcolo della controversia sul valore a base di asta, anziché sul valore effettivo) non sussistesse (o fosse, anche singolarmente dichiarata illegittima dalla Corte di Giustizia) - il contributo unificato da versare per la proposizione del ricorso avrebbe un valore più ragionevole, proporzionato ed adeguato, ovvero:

- a) quasi sempre (quando il prezzo a base di asta è fino a 2.000.000,00) pari alla misura minima (euro 2.000,00 in primo grado ed euro 3.000,00 in appello);
- b) più raramente (quando il prezzo a base di asta è fino a 10.000.000,00) nella "misura-media" (euro 4.000,00 in primo grado ed euro 6.000,00 in appello);
- c) ancora più raramente (quando il prezzo a base di asta è oltre a 10.000.000,00) nella "misura-massima" (euro 6.000,00 in primo grado ed euro 9.000,00 in appello).

Infatti - considerando un utile effettivo, in ipotesi, pari al 10% del prezzo a base di asta - si determinerebbe un sistema in cui il costo del contributo unificato sarebbe pari rispettivamente a:

- a) euro 2.000,00 (in appello euro 3.000,00) per le questioni con prezzo a base di asta di valore inferiore ad euro 2.000.000,00;

- 
- 2) **Cons. Stato, Sez. V, 5 giugno 2012, n. 3314:** "4.3.2.2. - Vanno impiegati criteri equitativi per quantificare il cosiddetto danno curriculare richiesto dagli appellanti (v. pag. 20 ric. app.). Ci si riferisce al ristoro del pregiudizio economico connesso alla impossibilità di far valere, nelle future contrattazioni, il requisito economico collegato alla esecuzione della attività di progettazione. L'impiego di criteri equitativi induce a riconoscere questa voce di danno nella misura del 10 % dell'utile economico (detto altrimenti, nel 2% del prezzo offerto). Poiché il danno curriculare si concretizza nel nocumento alla immagine sociale della impresa, o del professionista, con riferimento all'aspetto del radicamento nel territorio (cfr., sul punto, Cons. St., VI, n. 2751/08), risulta evidente la contiguità con quello che in perizia viene qualificato come 'danno per il mancato ritorno di immagine'".
  - 3) **Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 2010, n. 2384:** "Appare poi ragionevole che, in tale ottica, sia compensato anche il cosiddetto 'danno curriculare', ovvero la 'deminutio' di peso imprenditoriale della società, per omessa acquisizione dell'appalto che la medesima avrebbe avuto titolo a conseguire; tale 'deminutio' può essere rapportata ad un inferiore radicamento nel mercato, anche come possibile concausa di crisi economica o imprenditoriale, in termini di difficile determinazione, ma in linea di massima rapportabili a valori percentuali compresi - secondo una stima già ritenuta equa (Cons. St., sez. VI, 9.6.2008, n. 2751) - fra l'1% e il 5% dell'importo globale del servizio da aggiudicare".
  - 4) **TAR Lazio, 11 aprile 2011, n. 3169:** "Il cd. danno curriculare è il danno conseguente alla impossibilità di utilizzare le referenze derivanti dall'esecuzione dell'appalto nell'ambito di futuri ed eventuali procedimenti di gara ossia il danno derivante dal mancato incremento del fatturato derivante dalle commesse eseguite che l'aggiudicazione dell'appalto avrebbe comportato. Ed infatti l'interesse alla vittoria di un appalto, nella vita di un'impresa, va ben oltre l'interesse all'esecuzione dell'opera in sé, e al relativo incasso; alla mancata esecuzione di un'opera appaltata si ricollegano, infatti, indiretti nocumenti all'immagine della società ed al suo radicamento nel mercato, per non dire del potenziamento di imprese concorrenti che operino su medesimo target di mercato. In linea di massima, allora, deve ammettersi che l'impresa illegittimamente privata dell'esecuzione di un appalto possa rivendicare a titolo di lucro cessante anche la perdita della possibilità di arricchire il proprio curriculum professionale; tale danno viene generalmente rapportato, in via equitativa, a valori percentuali compresi fra l'1% e il 5% dell'importo globale dell'appalto da aggiudicare, depurato del ribasso offerto".

- b) euro 4.000,00 (in appello euro 6.000,00) per le questioni con prezzo a base di asta di valore tra euro 2.000.000,00 ed euro 10.000.000,00;
- c) euro 6.000,00 (in appello euro 9.000,00) per le questioni con prezzo a base di asta di valore superiore ad euro 10.000.000,00.

\*

**9.B. Illegittimità dell'obbligo specifico di pagamento del contributo unificato anche per la presentazione dei c.d. "motivi aggiunti".**

Una specifica ragione di illegittimità per contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario si pone, poi, in riferimento alla disposizione che prevede la "*moltiplicazione*" del pagamento del contributo ogni volta che si debba procedere alla formulazione di motivi aggiunti acquisiti dalla conoscenza di documenti e fatti nuovi, si tratti di atti del procedimento o di comportamenti successivi della stessa pubblica Amministrazione.

Il principio, che in realtà sarebbe proprio dell'ordinamento nazionale italiano circa la necessaria unicità del procedimento amministrativo (e quella che sarebbe necessaria come correlata unicità del contributo) in relazione all'unica questione (legittimità o meno dell'aggiudicazione di un appalto), ottiene un esplicito riconoscimento dalla Direttiva Comunitaria n. 66/2007, laddove sancisce che "*quando la decisione di aggiudicazione è loro notificata, gli offerenti interessati dovrebbero ricevere le informazioni pertinenti, che sono loro indispensabili per presentare un ricorso efficace*".

Un tale principio è evidentemente violato allorquando la pubblica Amministrazione all'esito della aggiudicazione non procede alla consegna o messa a disposizione degli interessati di tutta la documentazione relativa alla procedura stessa, ma si limita ad una comunicazione e, successivamente, magari dopo che il ricorso è stato già proposto, consegna ai richiedenti gli altri atti, costringendoli in questo modo alla proposizione di motivi aggiunti e, quindi, al pagamento di un nuovo contributo; la stessa situazione si determina, però, anche nel caso di nuovi atti o comportamenti della pubblica Amministrazione, conseguenti ad esempio alla doverosa comunicazione dell'interessato di volere proporre il ricorso o ad una richiesta di autotutela formulata dal ricorrente nel corso della procedura giudiziale.

In questa prospettiva, il contributo unificato deve essere inteso più esattamente come contributo unico, dovuto in relazione ad un determinato giudizio concernente una determinata procedura di gara e, quindi, dovuto una sola volta senza possibilità di moltiplicazioni, come invece previsto dalla vigente normativa italiana che, da questo punto di vista, si pone in diretto contrasto con il richiamato principio comunitario.

\*

**9.C. Illegittimità della previsione specifica del contributo unificato per l'appello in misura**

**pari al 150% del contributo unificato per il giudizio di primo grado.**

Da ultimo, si rileva anche la specifica illegittimità della norma che prevede la “moltiplicazione” del contributo unificato per un coefficiente pari ad 1,5 per i giudizi di appello.

La previsione di un diverso regime di oneri per la proposizione del ricorso a seconda che lo stesso riguardi un giudizio di primo grado, un appello o un'altra impugnazione è già stata dichiarata illegittima dalla Corte di Giustizia UE, con sentenza 11 aprile 2013 (causa C-260/11) (<sup>4</sup>).

<sup>4</sup> **Per completezza, si riporta il dato testuale dei parr. 44 e seguenti e delle conclusioni della decisione sopra richiamata,** che ha statuito come la previsione di oneri eccessivi per l'accesso alla Giustizia non si giustifichi neanche se gli stessi abbiano ad oggetto il giudizio di appello.

*“44 Infine, per quanto riguarda la questione se la valutazione del carattere non eccessivamente oneroso del procedimento dovrebbe essere diversa a seconda che il giudice nazionale statuisca sulle spese in esito ad un procedimento di primo grado, ad un appello o ad un'ulteriore impugnazione, parimenti evocata dal giudice del rinvio, oltre al fatto che tale distinzione non è prevista nelle direttive 85/337 e 96/61, una siffatta interpretazione non sarebbe atta a rispettare pienamente l'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione, che è quello di garantire un ampio accesso alla giustizia e di contribuire al miglioramento della tutela dell'ambiente.*

**45 Il requisito del carattere non eccessivamente oneroso del procedimento giurisdizionale non può quindi essere valutato in modo diverso da un giudice nazionale a seconda che egli statuisca in esito ad un procedimento di primo grado, ad un appello o ad un'ulteriore impugnazione.**

*46 Di conseguenza, si deve ritenere che, qualora il giudice nazionale, nel contesto ricordato al punto 41 della presente sentenza, sia chiamato a pronunciarsi in merito al carattere eccessivamente oneroso, per l'interessato, di un procedimento giurisdizionale in materia ambientale, egli non può basarsi unicamente sulla situazione economica di quest'ultimo, ma deve altresì procedere ad un'analisi oggettiva dell'importo delle spese. Peraltro, egli può tenere conto della situazione delle parti in causa, delle ragionevoli possibilità di successo del richiedente, dell'importanza della posta in gioco per il medesimo e per la tutela dell'ambiente, della complessità del diritto e della procedura applicabili, del carattere eventualmente temerario del ricorso nelle sue varie fasi nonché della sussistenza di un sistema nazionale di assistenza giurisdizionale o di un regime cautelare in materia di spese.*

*47 Per contro, la circostanza che l'interessato, in concreto, non sia stato dissuaso dall'esercitare la sua azione non è sufficiente, di per sé, per considerare che il procedimento non abbia per il medesimo un siffatto carattere eccessivamente oneroso.*

**48 Infine, tale valutazione non può essere compiuta in base a criteri diversi a seconda che essa abbia luogo in esito ad un procedimento di primo grado, ad un appello o ad un'ulteriore impugnazione.**

**Sulle spese**

*49 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.*

**Per questi motivi,**

**la Corte (Quarta Sezione) dichiara:**

***Il requisito secondo cui il procedimento giurisdizionale non deve essere eccessivamente oneroso, previsto dall'articolo 10bis, quinto comma, della direttiva 85/337/Cee del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, e dall'articolo 15 bis, quinto comma, della direttiva 96/61/Ce del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, come modificate dalla direttiva 2003/35/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, implica che alle persone ivi contemplate non venga impedito di proporre o di proseguire un ricorso giurisdizionale rientrante nell'ambito di applicazione di tali articoli a causa dell'onere finanziario che potrebbe risultarne. Qualora un giudice nazionale sia chiamato a pronunciarsi sulla condanna alle spese di un privato rimasto soccombente, in qualità di ricorrente, in una controversia in materia ambientale o, più in generale, qualora sia tenuto, come possono esserlo i giudici***

E', infatti, evidente che - laddove anche soltanto tale specifica previsione ("moltiplicazione" del contributo unificato per un coefficiente pari ad 1,5 per i giudizi di appello) non sussistesse (o fosse, anche singolarmente dichiarata illegittima dalla Corte di Giustizia) - il contributo unificato da versare per la proposizione del ricorso avrebbe un valore più ragionevole, proporzionato ed adeguato, in quanto sarebbe eliminato almeno l'ulteriore aumento dello stesso al 150% per i giudizi di appello.

\* \* \*

### III. PROFILI ISTRUTTORI.

Al fine di una valutazione completa e sicura della questione relativa alla legittimità del sistema italiano di determinazione del contributo unificato in materia di appalti, si manifesta l'opportunità di procedere ad una indagine istruttoria da un duplice punto di vista.

- A) Innanzi tutto, in considerazione dell'unicità dell'organizzazione e dei principi dell'Unione europea, **accertare se e quali disposizioni "contributive" siano nella stessa materia in vigore nei ventisette Stati dell'Unione:** si osserva che, in proposito, si devono ritenere irrilevanti, ai fini della comparazione, le differenze di livello economico dei Paesi, in quanto la comparazione viene effettuata tra dati omogenei, costituiti dal valore dell'appalto (e, quindi, della causa) e importo dal contributo richiesto per l'accesso alla Giustizia.
- B) In secondo luogo, in relazione alla prospettata incidenza dell'entità del contributo quale dissuasivo o deterrente ai fini della proposizione dell'impugnazione, **accertare se, come risulta dai dati statistici, si sia manifestata nel sistema della Giustizia Amministrativa Italiana una flessione nel numero dei ricorsi proposti**, in via generale e con riferimento specifico alla materia degli appalti, a partire dall'entrata in vigore delle disposizioni che hanno stabilito l'attuale misura del contributo unificato per i ricorsi in tema di appalti: i relativi dati sono in possesso della Giustizia Amministrativa Italiana, come risulta dal fatto

---

*del Regno Unito, a prendere posizione, in una fase anteriore del procedimento, su un'eventuale limitazione dei costi che possono essere posti a carico della parte rimasta soccombente, egli deve assicurarsi del rispetto di tale requisito tenendo conto tanto dell'interesse della persona che desidera difendere i propri diritti quanto dell'interesse generale connesso alla tutela dell'ambiente.*

*Nell'ambito di tale valutazione, il giudice nazionale non può basarsi unicamente sulla situazione economica dell'interessato, ma deve altresì procedere ad un'analisi oggettiva dell'importo delle spese. Peraltro, egli può tenere conto della situazione delle parti in causa, delle ragionevoli possibilità di successo del richiedente, dell'importanza della posta in gioco per il medesimo e per la tutela dell'ambiente, della complessità del diritto e della procedura applicabili, del carattere eventualmente temerario del ricorso nelle sue varie fasi nonché della sussistenza di un sistema nazionale di assistenza giurisdizionale o di un regime cautelare in materia di spese.*

*Per contro, la circostanza che l'interessato, in concreto, non sia stato dissuaso dall'esercitare la sua azione non è sufficiente, di per sé, per considerare che il procedimento non sia eccessivamente oneroso per il medesimo.*

*In fine, tale valutazione non può essere compiuta in base a criteri diversi a seconda che essa abbia luogo in esito ad un procedimento di primo grado, ad un appello o ad un'ulteriore impugnazione".*

che gli stessi vengono ogni volta indicati dal Presidente del Consiglio di Stato nelle varie Relazioni di apertura dell'Anno Giudiziario.

P.Q.M.

si chiede:

- 1) **in via principale**, che - in accoglimento dell'ordinanza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento n. 23/2014 - **venga dichiarato cumulativamente**:
  - a) che gli articoli 13, commi 1 *bis*, 1 *quater* e 6 *bis*, e 14, comma 3 *ter*, e successive modificazioni ed integrazioni, che hanno stabilito **elevati importi di contributo unificato per l'accesso alla Giustizia Amministrativa in materia di appalti pubblici, sono in contrasto con i propri principi della Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE e successive integrazioni e modificazioni** (Direttive 25 febbraio 1992, 92/13/CEE e 11 dicembre 2007, 2007/66/CE), espressamente indicando la misura ragionevole e proporzionata per il contributo unificato per i giudizi innanzi al Giudice Amministrativo Italiano in materia di appalti che il Legislatore Italiano dovrà prevedere nel caso di annullamento della attuale normativa;
  - b) inoltre, che **venga dichiarato** che gli articoli 13, commi 1 *bis*, 1 *quater* e 6 *bis*, e 14, comma 3 *ter*, e successive modificazioni ed integrazioni, che hanno stabilito **elevati importi di contributo unificato per l'accesso alla Giustizia Amministrativa in materia di appalti pubblici, sono in contrasto con i propri principi della Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE e successive integrazioni e modificazioni** (Direttive 25 febbraio 1992, 92/13/CEE e 11 dicembre 2007, 2007/66/CE), **anche e specificamente nelle parti** in cui gli stessi prevedono che:
    - b1) il **valore della controversia** (determinante per il calcolo della misura del contributo unificato) viene individuato nel "*prezzo a base di asta*", anziché nel valore effettivo per l'imprenditore (pari a circa il 8-10% del valore a base di asta);
    - b2) l'obbligo specifico di pagamento del contributo unificato anche per la presentazione dei c.d. "motivi aggiunti";
    - b3) il **contributo unificato per l'appello** sia calcolato in misura pari al 150% del contributo unificato per il giudizio di primo grado
- 2) **in via subordinata**, che - in parziale accoglimento dell'ordinanza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento 29 gennaio 2014, n. 23 - **venga dichiarato** che gli articoli 13, commi 1 *bis*, 1 *quater* e 6 *bis*, e 14, comma 3 *ter*, e successive modificazioni ed integrazioni, che hanno stabilito **elevati importi di**

# STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)  
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

contributo unificato per l'accesso alla Giustizia Amministrativa in materia di appalti pubblici, sono in contrasto con i propri principi della Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE e successive integrazioni e modificazioni (Direttive 25 febbraio 1992, 92/13/CEE e 11 dicembre 2007, 2007/66/CE), quantomeno nella parte in cui gli stessi prevedono che:

- a) il valore della controversia (determinante per il calcolo della misura del contributo unificato) sia individuato nel "prezzo a base di asta", anziché nel valore effettivo per l'imprenditore (pari a circa il 8-10% valore a base di asta);
- b) l'obbligo specifico di pagamento del contributo unificato anche per la presentazione dei c.d. "motivi aggiunti";
- c) il contributo unificato per l'appello sia calcolato in misura pari al 150% del contributo unificato per il giudizio di primo grado.

Roma - Lussemburgo. 16 maggio 2014

(prof. avv. Giuseppe Abbamonte)

(prof. avv. Paolo De Caterini)

(prof. avv. Andrea Guarino)

(avv. Alain Lorang)

(prof. avv. Enrico Lubrano)

(prof. avv. Filippo Lubrano)

(prof. avv. Bruno Nascimbene)

(prof. avv. Eugenio Picozza)

(prof. avv. Franco Gaetano Scoca)

(prof. avv. Federico Sorrentino)

## MANDATO

Nella qualità di Presidente e legale rappresentante *pro-tempore* della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti, delego a rappresentare e difendere la stessa nel presente giudizio gli avvocati prof. Paolo de Caterini, prof. Andrea Guarino, Alain Lorang, prof. Enrico Lubrano, prof. Filippo Lubrano, prof. Bruno Nascimbene, prof. Eugenio Picozza, prof. Franco Gaetano Scoca e prof. Federico Sorrentino, conferendo loro ogni potere di legge, ivi compresa la proposizione di motivi aggiunti e la facoltà di farsi sostituire. Eleggo domicilio presso l'avv. Alain Lorang in Luxembourg, 41 avenue du X Septembre B.P. 1734, L-2551. Autorizzo il trattamento dei dati personali.

(Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti - prof. Giuseppe Abbamonte)

Visto, per autentica.

(prof. avv. Enrico Lubrano)

(prof. avv. Filippo Lubrano)