

Il contributo unificato: lo stato dell'arte sulle pronunce del giudice tributario e le proposte legislative di UNAA in tema di possibile riduzione degli importi.

Con la recente sentenza della Commissione tributaria regionale di Genova n. 633 del 20 maggio 2019, il giudice tributario ha nuovamente affrontato il tema del pagamento del Contributo unificato nel caso di impugnazione con motivi aggiunti di atti relativi alla medesima procedura di gara, andando a consolidare un positivo indirizzo già adottato da alcune commissioni tributarie provinciali.

La questione del versamento del contributo unificato in caso di motivi aggiunti, come noto, era già stata oggetto di un giudizio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia sollevato dal Trga di Trento e conclusosi con la sentenza del 6 ottobre 2015 (causa C-61/14), nella quale era stato affermato il principio secondo cui il pagamento del contributo unificato non deve essere richiesto qualora i motivi aggiunti non comportino alcun considerevole ampliamento dell'oggetto del ricorso.

Il principio della Corte di giustizia, che trova diretta applicazione nel nostro ordinamento, ha dunque stabilito che il contributo unificato, in caso di proposizione di motivi aggiunti, non è connesso in modo automatico all'impugnazione di atti ulteriori e distinti da quelli già impugnati, ma al criterio dell'ampliamento della domanda, da rilevarsi nel caso concreto.

Lo stesso principio è stato così ripreso e fatto proprio dalla giurisprudenza amministrativa e da quella tributaria.

Quanto alla giurisprudenza amministrativa si erano pronunciati positivamente, sebbene in via incidentale, sia il Tar Catania (con sentenza 3 dicembre 2015 n. 2840 e sentenza 31 gennaio 2018 n. 262) sia il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana che, con riferimento al caso di impugnazione con motivi aggiunti di un'aggiudicazione definitiva (dunque un provvedimento distinto ed ulteriore rispetto al provvedimento di impugnazione provvisoria già impugnato), riteneva sussistente “*una dilatazione soltanto formale del thema decidendum*”, senza dunque rilevare l'ampliamento considerevole richiesto dal giudice europeo.

Ma soprattutto nelle pronunce della giurisprudenza tributaria ha trovato applicazione il principio espresso dalla Corte lussemburghese, sino ad ora soltanto dinanzi al giudice di primo grado (si vedano in proposito CTP Genova, sent. n. 346 del 23 febbraio 2017; CTP Firenze, sent. n. 1126 del 13 novembre 2017; CTP Firenze, sent. n. 635 del 13 luglio 2019; CTP Genova, sent. 5 marzo 2019 n. 147; CTP Milano, sent. del 4 aprile 2019).

La pronuncia della Commissione tributaria regionale ligure ha ora confermato tale orientamento. La Commissione, con la sentenza citata, ha rilevato in modo particolare che, di fronte ad un atto impugnato con i motivi aggiunti costituito da una nota di chiarimenti dell'amministrazione in risposta a quesiti relativi al bando di gara (già impugnato), non si può riscontrare la presenza di elementi nuovi nella domanda, precisando altresì che l'argomento speso dalla Giustizia amministrativa secondo cui si sarebbe trattato in ogni caso di provvedimento diverso da quelli originariamente impugnati appare “*alquanto formalistico*”.

Sempre la sentenza ha poi precisato anche che, in coerenza con la pronuncia della Corte di giustizia, affinché l'amministrato possa ritenersi obbligato al pagamento di tributi giudiziari cumulativi, si richiede che l'oggetto non deve solo ritenersi ampliato ma anche *considerevolmente*, escludendo pertanto ogni automatismo per il quale l'impugnazione di ciascun atto ulteriore costituisce anche ampliamento considerevole.

La sentenza della CTR di Genova sancisce in modo ragionevole un principio di equità, stante anche la nota – ed ingiustificata – onerosità del contributo unificato, in particolare nelle materie dell'art. 119 c.p.a.

Sul punto, non deve dimenticarsi che grazie all'impegno di UNAA al recente Congresso Nazionale Forense del 5 e 6 aprile 2019, è stata approvata una mozione con la quale si impegna l'organo congressuale nel senso di svolgere ogni azione opportuna per evitare che la commisurazione dei contributi unificati – così come richiesti nei giudizi amministrativi – risulti impeditiva o sia utilizzata quale indebito strumento deflattivo all'accesso alla tutela del giudice amministrativo. In

particolare, la mozione sottolineava come in nessun altro ordinamento giuridico europeo sia prevista una misura del contributo unificato così elevata come quella applicata in Italia (in particolare nella materia degli appalti pubblici e, nel nostro stesso ordinamento, nei giudizi civili e tributari di uguale valore a quelli in materia di appalti pubblici nei giudizi amministrativi la misura del contributo è determinata secondo una gradazione notevolmente inferiore, fino a 10 volte più bassa.

Nella mozione si rilevava altresì che diversamente da quanto accade nei giudizi civili e tributari, il valore della controversia in materia di appalti non è riferito alla quantificazione contenuta nella domanda, corrispondente all'utile dell'appaltatore, bensì all'importo a base d'asta, assolutamente scollegato dall'offerta in sede di gara dal ricorrente; inoltre, nel giudizio amministrativo, in caso di proposizione di motivi aggiunti, il contributo è sempre dovuto, indipendentemente dall'aumento del valore della causa e anche se afferisce allo stesso procedimento (fatta salva la giurisprudenza ora in commento).

Si osservava, inoltre, che l'eccessiva onerosità del contributo, con importi avulsi dal valore della controversia, riguardano anche i riti abbreviati che coinvolgono buona parte dei giudizi amministrativi.

Allo stesso modo, si sottolineava l'ingiustificata onerosità del contributo per un settore assai sensibile come quello dell'accesso al pubblico impiego, con importi di molto superiori a quelli previsti nelle controversie dinanzi al giudice del lavoro.

La mozione, dunque, rilevato che l'impostazione attuale della determinazione del contributo unificato confligge con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), con il principio di proporzionalità nell'applicazione dei tributi (art. 53 Cost.) e con i principi del diritto di difesa e di effettività della tutela giurisdizionale amministrativa (artt. 24 e 113 Cost.), ha avanzato una proposta di modifica della disciplina legislativa in materia.

In tal senso, si è proposto che in materia di appalti pubblici sia prevista per le cause di primo grado fino ad un milione di euro un contributo fisso ed onnicomprensivo (anche nel caso di proposizione di motivi aggiunti) di 650 euro e per le cause di importo superiore ad un milione di euro un contributo fisso ed onnicomprensivo (anche in caso di proposizione di motivi aggiunti) pari a 1.800 euro. Per quanto riguarda i riti abbreviati e di accesso al pubblico impiego, si è proposto di prevedere un contributo onnicomprensivo (anche in caso di proposizione di motivi aggiunti) commisurato al valore della controversia.

(Daniela Anselmi)