



ANALISI NORMATIVA

Valutazioni in merito alla misura del contributo unificato come stabilita dall'art. 1, comma 1307, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) per i ricorsi amministrativi in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture.

Questo Alto Commissario, nell'ambito delle competenze previste dall'art. 2, comma 2, del D.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258, ha proceduto, a seguito di esposto, all'esame della disciplina relativa al contributo unificato per i ricorsi amministrativi in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture, come modificata dall'art. 1, comma 1307, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

Tale norma prevede, per i ricorsi in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture, il contributo unificato di 2.000 euro, con ciò modificando l'art. 13, comma 6 bis, del testo unico n. 115 del 2002 sulle spese di giustizia (aggiunto dall'art. 21 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, come modificato dalla relativa legge di conversione), il quale prevedeva il contributo unificato di 500 euro, oltre a quello ridotto di 250 euro - rimasto invariato - per i ricorsi in materia di cittadinanza, residenza, soggiorno, ottemperanza e riti camerali.

L'esame della predetta disciplina è stato condotto sotto lo specifico profilo della adeguatezza della normativa in ordine alle finalità di prevenzione di fenomeni di corruzione e di altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, la cui tutela è affidata a questo Alto Commissario ai sensi della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

E' opportuno preliminarmente precisare che il contributo unificato stabilito dall'art. 1, comma 1307, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per i ricorsi in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture, è fissato in misura molto superiore rispetto ai ricorsi amministrativi relativi ad altre materie.

Ed invero, il contributo unificato è stabilito in 250 euro per i ricorsi in materia di cittadinanza, residenza, soggiorno, ottemperanza e riti camerali, in 1.000 euro per i ricorsi ex art. 23 bis, comma 1, della legge n. 1034 del 1971, ed in 500 euro per tutti gli altri.



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

Non sembra revocabile in dubbio che l'incremento del contributo unificato, innalzato da 500 euro a 2.000 euro per i provvedimenti relativi ai contratti per opere pubbliche, servizi e forniture, nel rendere più oneroso l'accesso alla giustizia amministrativa, avrà un effetto deflattivo del contenzioso in virtù della sua attitudine a costituire un filtro, di tipo economico, per l'accesso alla tutela giurisdizionale, soprattutto con riferimento alle gare di affidamento aventi importi a base d'asta di ridotta entità, i quali saranno per l'effetto sottratti al sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

Ciò in quanto, come è plausibile ritenere, l'eventuale utilità che l'interessato potrebbe da essi trarre non compenserebbe il rischio delle spese giudiziarie da affrontare.

Tale conseguenza non può non creare preoccupata attenzione da parte di questo Alto Commissario, posto che le gare di ridotto importo costituiscono la maggioranza nel panorama dei contratti pubblici soprattutto con riferimento agli enti locali, e con riferimento ad esse si annidano i maggiori rischi di violazione della normativa di riferimento e di commissione di illeciti, apparendo pertanto pericolosa una misura cui si ricollega, quale potenziale effetto, la sottrazione delle relative procedure di gara al sindacato giurisdizionale, in quanto disincentivante, sotto il profilo economico, la proposizione di ricorsi su tale materia.

Non può, inoltre, sottacersi, sotto un profilo più generale, che se al rilevato aumento del contributo unificato possono coniugarsi i vantaggi consistenti nel recupero di maggiori risorse da destinare all'assunzione di personale, sia amministrativo che di magistratura, al fine di rendere più efficiente la giustizia amministrativa, e nella diminuzione del contenzioso amministrativo, tuttavia tale aumento del contributo, costituendo un filtro di natura economica all'accesso alla giustizia, sconta inevitabilmente i vizi derivanti da tale sua natura.

Ed invero, pur nella consapevolezza dell'esigenza di individuare strumenti deflattivi del contenzioso amministrativo sul presupposto teorico che la giustizia, intesa quale servizio pubblico, essendo una risorsa limitata debba essere assoggettata a seri filtri al suo accesso, diversamente individuabili e di varia natura, la previsione dell'obbligo di pagamento del contributo unificato per intero e nella misura massima stabilita per la semplice appartenenza del ricorso ad una delle materie previste dall'art. 23 *bis* della legge T.A.R., si pone in contrasto con quanto stabilito per la giustizia ordinaria, in cui il contributo è invece commisurato al valore della controversia.



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

Ciò che può apparire, in astratto, censurabile innanzitutto sotto il profilo della disparità di trattamento in quanto, contrariamente a quanto avviene per la giustizia ordinaria, viene fissato un contributo unificato nella misura massima indipendentemente dal valore della controversia così favorendo una sostanziale discriminazione per censo, nonché sotto il profilo della limitazione dell'accesso alla giustizia, che risulta più agevole per coloro la cui capacità economica consente di pagare tale contributo per intero e nella misura massima per ciascuna fase del giudizio anche per controversie riguardanti appalti di piccolo importo.

Avuto riguardo a tale ultimo profilo, sembra opportuno un breve richiamo alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, la quale, nel solco di una garantistica sensibilità alla problematica dell'accesso alla giustizia ed alla sua effettività, ha da ultimo affermato, nella sentenza n. 77 del 12 marzo 2007, con riferimento alla tematica della *translatio iudicii*, che *“la loro pluralità (ndr: dei giudici) non può risolversi in una minore effettività, o addirittura in una vanificazione della tutela giurisdizionale: ... Una disciplina siffatta, in quanto potenzialmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale e comunque tale da incidere sulla sua effettività, è incompatibile con un principio fondamentale dell'ordinamento, il quale riconosce bensì la esistenza di una pluralità di giudici, ma la riconosce affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, e non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta.”*

Una lettura costituzionalmente orientata ed in chiave ordinamentale di tale sentenza non può trascurare l'affermata incompatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento di qualsivoglia limitazione della effettività della tutela giurisdizionale, la cui portata sembra potersi estendere anche alla previsione di filtri di tipo economico al suo accesso.

Sotto ulteriore angolo prospettico, deve inoltre affermarsi che la materia degli appalti non è di per sé necessariamente indice di grande valore economico cui poter ragionevolmente applicare in modo indifferenziato il contributo unificato nel suo massimo importo, registrandosi nell'ambito di tale materia un grande numero di affidamenti di opere, servizi o forniture di ridotto importo a base d'asta.



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

Ne consegue che il rilievo economico della materia non costituisce valido presupposto per l'applicazione in modo indifferenziato del contributo unificato nel suo massimo importo, mentre l'effetto deflattivo del contenzioso giurisdizionale appare contrastare con il principio, presidiato a livello costituzionale, della garanzia della tutela giurisdizionale, determinando tale misura la sottrazione al sindacato giurisdizionale amministrativo delle gare di minore importo.

Va, inoltre, ricordato che il settore dei contratti pubblici, in virtù della sua valenza economica conosce una alta permeabilità a fenomeni di illecito richiedendo, conseguentemente, una stretta vigilanza ed il rafforzamento dei meccanismi di garanzia.

Alle luce di tali considerazioni, la previsione in esame non appare, quindi, congrua e adeguata rispetto alle finalità di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di corruzione e di altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, il cui perseguimento richiede un'attenta vigilanza sui meccanismi che garantiscono il rispetto delle regole poste a presidio della legittimità dell'azione amministrativa che, nel limitarne la discrezionalità e l'arbitrio, la indirizzano verso il perseguimento dell'interesse pubblico impedendone lo sviamento ad altri fini.

Giova in proposito ricordare che il sindacato giurisdizionale sul mancato rispetto di tali regole, affidato al giudice amministrativo, può essere sollecitato solo su istanza di parte, con conseguente inopportunità della introduzione di una misura, quale l'aumento del contributo unificato da corrispondersi in misura fissa, che ne può impedire l'accesso in virtù della diversa capacità economica dei soggetti soprattutto con riferimento alle procedure di gara con importi a base d'asta di ridotta entità, finendo per trasformare un sistema di tutela del cittadino nei confronti dei possibili abusi della pubblica amministrazione, al contempo garantendone la legittimità e l'imparzialità dell'azione, in un sistema basato sul censo di chi propone la controversia.

E' pertanto auspicabile una correzione, in via normativa, della previsione di cui all'art. 1, comma 1307, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui stabilisce in 2.000 euro il contributo unificato per i ricorsi in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture, prevedendo la sua determinazione in misura analoga a quanto previsto per altre tipologie di ricorsi, o prevedendone la determinazione in relazione al valore della controversia.

Roma, 6 giugno 2007