



**Costi processuali, accesso alla giustizia e diritto di difesa: la Corte costituzionale
nuovamente chiamata a pronunciarsi sul contributo unificato**

di
Raffaele Guido Rodio *

SOMMARIO: 1.- La tematica del contributo unificato tra novità giurisprudenziali e legislative. 2.- Una questione preliminare: il contributo unificato è una tassa? 3.- Sulla incongruità del contributo unificato (con particolare riferimento al processo amministrativo) tra questioni di illegittimità costituzionale e rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. 4.- Gli antecedenti giurisprudenziali della questione: la pregiudiziale sollevata dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento innanzi alla Corte di giustizia. 5.- (Segue): la soluzione (negativa) data alla questione dalla Corte di giustizia nella decisione 6 ottobre 2015. 6.- (Segue): gli sviluppi della giurisprudenza costituzionale italiana successivi alla sentenza della Corte di Giustizia. 7.- La nuova questione di costituzionalità delle spese di giustizia sottoposta alla Corte dalla Commissione tributaria regionale di Catanzaro. 8.- Rilievi conclusivi: sulla possibile individuazione di un diverso profilo (costituzionale) delle spese di giustizia sinora forse non adeguatamente considerato.

1.- La tematica del contributo unificato tra novità giurisprudenziali e legislative.

Alla Camera di consiglio del 6 dicembre 2017 la Corte costituzionale è stata chiamata a decidere, ancora una volta, su questioni di legittimità costituzionale relative al c.d. contributo unificato ed ai suoi effetti nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali.

L'ultimo lustro è stato caratterizzato da diverse novità giurisprudenziali e normative, che hanno riaccessato l'attenzione sulle complesse problematiche del tema in questione e che forse sarebbe opportuno riepilogare ed analizzare in vista della pronuncia della Corte.

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi "Aldo Moro" di Bari.

Si allude, tra le prime, alle ordinanze n. 23 del 29.1.2014 e n. 366 del 23.10.2014, con le quali il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento ha rimesso alla Corte di Giustizia U.E. la questione relativa alla compatibilità con la normativa comunitaria della commisurazione del contributo unificato nell'ambito del processo amministrativo, ed alla successiva decisione resa da quest'ultima il 6.10.2015 nel procedimento C-61/14; ma, anche, alle decisioni della Corte costituzionale n. 78/2016 e n. 120/2016 e, da ultimo, alle recenti ordinanze di rimessione della questione di costituzionalità n. 49 del 23.3.2016 e n. 53 del 4.4.2016 della Commissione tributaria regionale della Calabria (sulle quali la Corte è stata, appunto, chiamata a pronunciarsi il 6.12.2017). Si tratta di pronunce giurisdizionali che pongono numerose problematiche, non solo relativamente agli aspetti di stretto diritto processuale, ma anche in relazione a taluni fondamentali profili costituzionali della tematica.

Tra le seconde, alle modifiche introdotte dall'art. 1 c. 17 della Legge n. 228/2012 (che ha rimodulato tutta una serie di parametri dell'applicazione del contributo unificato) ed alla entrata in vigore dell'art. 53 del D.L. 24.6.2014 n. 90, che ha innalzato ancora una volta gli importi dovuti a tale titolo nell'ambito di alcuni procedimenti civili, in particolare di impugnazione e dinanzi alla Corte di cassazione, e quindi aventi una loro incidenza anche sul processo amministrativo, quanto meno per quel che riguarda le questioni di giurisdizione.

In realtà i profili di interesse non sembrano limitati al solo diritto processuale, essendo individuabili più aspetti che non possono non destare l'attenzione anche del costituzionalista.

La problematica del contributo unificato, infatti, può essere osservata – tra l'altro – anche come una particolare articolazione della più ampia tematica dell'accesso alla giustizia che ha generato un vivace dibattito dottrinale sul finire degli anni '70, non solo tra i processualisti, ma anche tra gli studiosi del diritto costituzionale e comparato¹.

¹ Cfr. in proposito la monumentale opera in sei tomi curata da M. CAPPELLETTI, *Access to Justice*, Giuffrè-Sijthoff, Milano, 1978. Sul punto F. CARPI, *Note sull'accesso alla giustizia*, in *Riv.Trim.Dir.Proc.Civ.*, 2016, n. 3, 835, evidenzia come «gli anni '70 del secolo scorso (...) hanno visto consolidarsi un ragguardevole filone di studi processualciviltistici sugli aspetti costituzionali del processo civile», richiamando le opere della scuola di Pavia (con Vittorio Denti, Michele Taruffo, Luigi Comoglio, Corrado Ferri) e di quella di Firenze (con, appunto,

In proposito è ben noto che lo Stato di diritto si caratterizza per la coesistenza necessaria di situazioni giuridiche soggettive sostanziali e di correlati rimedi processuali; coesistenza che si è tradotta nel corso degli anni nel noto brocardo *Rights precede Remedies* (o, come invece è inteso nei paesi di Common Law, *Remedies precede Rights*).

In tale forma di Stato, quindi, il sistema della giustizia costituisce una struttura necessaria ed imprescindibile dello Stato-apparato, in grado di garantire, appunto, il funzionamento dei mezzi di tutela delle situazioni giuridiche sostanziali ma, altresì, di assicurare l'esistenza stessa dello Stato di diritto.

Dal che consegue, inoltre, che qualunque limitazione o compressione delle possibilità di accedere alla giustizia (ad esempio imponendo oneri economici spropositati) si traduce non solo in una violazione del diritto fondamentale di difesa², ma anche in una disarticolazione di quel rapporto tra situazioni sostanziali e rimedi processuali che costituisce uno degli elementi fondanti dello Stato di diritto.

Da qui la necessità di una attenta valutazione della "calibrazione" dei costi processuali da parte del legislatore, specie con riferimento alla loro incidenza su situazioni tutelate a livello costituzionale³.

Mauro Cappelletti, Vincenzo Varano, Vincenzo Vigoriti e Nicolò Trocker). Ed è lo stesso M. CAPPELLETTI, *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, il Mulino, Bologna, 1994, a chiarire che «ci sono tre dimensioni fondamentali della giustizia nelle società contemporanee. Queste sono la dimensione "costituzionale" intesa a rispondere al bisogno di libertà e di dignità dell'essere umano, un bisogno che le società contemporanee cercano di soddisfare mediante i cataloghi dei diritti fondamentali, nelle costituzioni, e naturalmente anche con la creazione di forme di controllo del rispetto di tali diritti, onde si ha il gigantesco sviluppo di forme di controllo giurisdizionale della costituzionalità degli atti del potere pubblico, inclusa l'attività legislativa. Ma poi c'è un'altra dimensione che si riflette nei "diritti umani della seconda generazione" ossia nei diritti sociali. Qui il bisogno sociale da soddisfare è quello di far sì che i diritti fondamentali siano accessibili a tutti, donde il movimento mondiale per l'accesso alla giustizia».

² Si consenta su tali tematiche il rinvio a R.G. RODIO, *Difesa giudiziaria ed ordinamento costituzionale*, Cedam, Padova, 1990, con più ampi riferimenti bibliografici.

³ F. CARPI, *Note sull'accesso alla giustizia*, cit., 836, sottolinea «la consapevolezza che l'accesso alla giustizia, efficiente ed effettivo, ha una dimensione economica (...) e che è limitato e costoso. Limitato perché i giudici ed i mezzi sono scarsi, a fronte della mole enorme del contenzioso. Costoso perché, a parte gli inevitabili oneri di difesa, le spese vive (ad esempio il contributo unificato) ed i gravami fiscali (fra i quali la registrazione della sentenza) raggiungono livelli assai elevati».

2.- Una questione preliminare: il contributo unificato è una tassa?

Da questo punto di vista il sistema giustiziale può essere riguardato sia come una istituzione, ma anche come un servizio (necessario e fondamentale)⁴ al pari di altri servizi assicurati nell'ambito dello Stato sociale⁵.

In quanto servizio, è del tutto naturale che lo stesso sia erogato dietro versamento di un contributo da parte del soggetto fruitore; contributo che nel caso della giustizia è costituito, appunto, da quello "unificato" introdotto nel 2002 dal D.P.R. n. 115 che, come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale – tra le tante cfr. la decisione n. 73/2005 – ha la natura giuridica di una tassa o, comunque, di una "entrata tributaria erariale" ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965⁶.

Uno degli aspetti più delicati delle tasse riferite a servizi è, naturalmente, quello del criterio di commisurazione delle stesse.

Secondo un criterio di mera logica economica sarebbe corretto che le tasse in questione venissero parametrize alla qualità e quantità della prestazione effettivamente erogata. Ma appare evidente che nella prospettiva dello Stato sociale e di diritto tale logica può trovare applicazione solo sino ad un certo punto, dovendosi prevedere dei diversi meccanismi di bilanciamento tra prestazioni e contributi che consentano il corretto esercizio (e tutela) dei diritti riconosciuti e garantiti dalla Costituzione⁷.

⁴ In proposito M.A. SANDULLI, *Le nuove misure di deflazione del contenzioso amministrativo: prevenzione dell'abuso di processo o diniego di giustizia?*, in *Federalismi.it*, n. 20/2012, 7, ricorda che «nei commenti e nei discorsi che hanno accompagnato la redazione e l'approvazione del c.p.a. si è opportunamente posto l'accento sul "servizio giustizia" che il sistema sempre più efficacemente fornisce ai cittadini, garantendo una sempre più piena tutela dei loro interesse e contribuendo per l'effetto ad assicurare il migliore perseguimento della funzione di garanzia della giustizia nell'amministrazione che l'art. 100 Cost. affida ai giudici amministrativi. Ora, con le ultime manovre, questo servizio viene di fatto negato, con ingiusto sacrificio di diritti fondamentali».

⁵ Cfr. sul punto le considerazioni di Cass. SS.UU. 9.10.2008 n. 24883, che lo ritiene "non più espressione esclusiva del potere statale, ma servizio per la collettività".

⁶ Così testualmente Corte costituzionale, sentenza n. 143 del 6.6.2012.

⁷ Nell'ambito del processo amministrativo, come ricorda M.A. SANDULLI, *Il processo davanti al Giudice amministrativo nelle novità legislative della fine del 2011*, in *Federalismi.it*, n. 4/2012, 6, il D.L. 13 agosto 2011 n. 138, convertito nella Legge 14 settembre 2011 n. 148 (c.d. "manovra di ferragosto"), «con un ennesimo inasprimento degli ostacoli per l'accesso alla giustizia, ha nuovamente "raddoppiato" il contributo unificato dovuto per la proposizione dei ricorsi (principali e incidentali) e dei motivi aggiunti introduttivi di nuove domande sui provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture, elevandolo in modo assolutamente irragionevole a 4 mila euro, a prescindere dal valore della controversia. Seppure l'onere di pagamento del contributo grava in ogni caso all'esito del

3.- Sulla incongruità del contributo unificato (con particolare riferimento al processo amministrativo) tra questioni di illegittimità costituzionale e rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

La (in)congruità della commisurazione attuale del contributo unificato nell'ambito del processo (in particolare nel settore dei giudizi amministrativi in materia di appalti) costituisce la tematica principale affrontata nelle citate ordinanze del 2014 del giudice amministrativo trentino, che si soffermano ampiamente sui diversi profili di stridente contrasto tra la misura del contributo ed i principi comunitari.

In realtà, la lettura dei provvedimenti giurisdizionali in questione solleva non pochi dubbi per il costituzionalista, tra i quali il più evidente è costituito ovviamente dalla domanda: perché sollevare questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia e non invece rimettere la questione di legittimità alla Corte costituzionale, attesa la sostanziale "omogeneità" dei principi (costituzionali ed eurounitari) che disciplinano la funzione giurisdizionale?⁸

Dopo la costituzionalizzazione del c.d. "giusto processo" a seguito della riforma dell'art. 111 Cost., infatti, sia la disciplina costituzionale interna, che quella eurounitaria e pattizia, convergono verso un modello unitario di processo, nel quale le

giudizio sulla parte soccombente, anche se non si è costituita e anche se vi sia stata compensazione delle spese, è evidente che, in questa entità, la misura (priva di ogni rapporto col valore effettivo della controversia e dunque contraria ad ogni canone di proporzionalità) finisce col costituire nella sostanza un ingiusto deterrente all'esercizio di un diritto costituzionalmente ed eurounitariamente garantito (tanto in via diretta, quanto attraverso il rinvio all'art. 6 CEDU), che, nonostante il fallimento del primo tentativo in Corte costituzionale sul precedente contributo, non dovrebbe riuscire a superare il vaglio delle Corti superiori (Corte costituzionale, Corte di Giustizia e/o Corte EDU)».

⁸ Secondo A. VUOLO, *La decisione della Corte di giustizia in materia di contributo unificato: ovvero dell'impossibilità di pervenire ad assestamenti definitivi nella tutela multilivello dei diritti (nota a Corte di giustizia dell'Unione europea, 6 ottobre 2015)*, in *Federalismi.it*, 2015, 4, «l'opzione compiuta dal tribunale trentino in favore della pregiudiziale comunitaria probabilmente si giustificava (...) alla luce del fatto che alcune pronunce di segno spiccatamente processuale potevano far temere censure d'inammissibilità da parte della Corte», per cui «si era, quindi, immaginata una sorta di condizionamento per il giudice rimettente nell'adire la Corte di giustizia, confidando in un controllo a maglie larghe di quest'ultima, più idoneo a raggiungere il risultato di elevare il coefficiente di razionalità nella disciplina di settore. E in ciò poteva avere peso la circostanza che al giudice interno è riconosciuto un margine di flessibilità superiore nel rinviare ai sensi dell'art. 267, T.f.u.e., rispetto all'incidente di costituzionalità, perché la pregiudiziale comunitaria si limita a "presupporre" un motivo di impugnazione, piuttosto che pretenderne la specificazione».

garanzie apprestate a tutela della parte processuale sono assai simili se non, in gran parte, assolutamente identiche.

Non è difficile in tal senso rintracciare i parallelismi (e le sovrapposizioni) esistenti tra i principi del contraddittorio tra le parti, della condizione di parità processuale, della terzietà ed imparzialità del giudice e della ragionevole durata del processo ed i principi sanciti dagli artt. 6 e 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, 47 della Carta dei Diritti Fondamentali U.E. e – nella specifica materia degli appalti – dalla “Direttiva ricorsi” 21.12.1989 n. 665 (e successive modificazioni).

La risposta all'interrogativo è forse da rintracciare nella giurisprudenza della Corte costituzionale⁹, che ha in più occasioni negato che la attuale commisurazione del contributo sia costituzionalmente illegittima, sia perché l'omesso versamento del contributo non è causa di improcedibilità dell'azione (ord. n. 143 del 20.4.2011), sia perché la norma che impone il pagamento del predetto contributo risulta già spontaneamente applicata dal ricorrente (per cui l'asserito *vulnus* ai principi costituzionali sarebbe, in ipotesi, determinato da una norma di cui il rimettente non deve fare applicazione nel giudizio *a quo*: ord. n. 195 del 24.6.2011, ord. n. 284 del 28.10.2011 e ord. n. 69 del 23.3.2012).

⁹ In proposito A. VUOLO, *La tutela multilivello dei diritti in una controversa pregiudiziale di interpretazione (nota a ordinanza del Tribunale regionale della giustizia amministrativa di Trento n. 23 del 2014)*, in *Federalismi.it*, n. 16/2014, 9, ritiene che «il timore di un più stringente controllo da parte della Corte costituzionale circa l'inammissibilità per carenza di giurisdizione avrebbe potuto costituire un primo motivo per proporre la pregiudiziale comunitaria. Vero è che la Corte sembra essere attestata sulla rilevanza del difetto di giurisdizione nel solo caso in cui sia macroscopico, non essendo suscettibile di riesame, qualora sorretto da una motivazione non implausibile. Eppure, l'aver già precisato, ripetute volte, la natura tributaria del contributo unificato avrebbe potuto indurre il Giudice delle leggi a stimare come una forzatura l'incidente di costituzionalità sollevato». In sostanza, «l'opzione compiuta dal tribunale trentino in favore della pregiudiziale comunitaria probabilmente si giustificava (...) alla luce del fatto che alcune pronunce di segno spiccatamente processuale potevano far temere censure d'inammissibilità da parte della Corte. Si era, quindi, immaginata una sorta di condizionamento per il giudice rimettente nell'adire la Corte di giustizia, confidando in un controllo a maglie larghe di quest'ultima, più idoneo a raggiungere il risultato di elevare il coefficiente di razionalità nella disciplina di settore. E in ciò poteva avere peso la circostanza che al giudice interno è riconosciuto un margine di flessibilità superiore nel rinviare ai sensi dell'art. 267, T.f.u.e., rispetto all'incidente di costituzionalità, perché la pregiudiziale comunitaria si limita a “presupporre” un motivo di impugnazione, piuttosto che pretenderne la specificazione» (così Secondo A. VUOLO, *La decisione della Corte di giustizia in materia di contributo unificato: ovvero dell'impossibilità di pervenire ad assestamenti definitivi nella tutela multilivello dei diritti (nota a Corte di giustizia dell'Unione europea, 6 ottobre 2015)*, cit., 4).

Nella ord. n. 164 del 2010, peraltro, la Corte, nel dichiarare l'inammissibilità di una ulteriore questione (questa volta sollevata dal T.A.R. Lombardia) per i medesimi profili appena accennati, ha anche aggiunto "che in ogni caso, la questione è inammissibile per la pluralità delle soluzioni che possono essere offerte dal legislatore in una materia, quale quella della determinazione delle spese processuali poste a carico degli utenti della giustizia ed altresì quella tributaria, nella quale vige il principio della sua discrezionalità e della insindacabilità delle opzioni legislative che non siano caratterizzate da una manifesta irragionevolezza" e che nella specie, la norma sul contributo unificato censurata, "introducendo una più articolata distinzione tra diverse categorie di controversie amministrative ed elevando la misura dei contributi per alcune di esse, deve ritenersi frutto di una scelta discrezionale non manifestamente irragionevole".

Su un piano ancor più generale, inoltre, la stessa Corte ha sempre tenuto fermo l'orientamento secondo il quale la Costituzione "non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo, sia che esse configurino vere e proprie tasse giudiziarie sia che abbiano riguardo all'uso di documenti necessari alla pronuncia finale dei giudici" (sent. n. 45 del 1963 e sentt. n. 91 e n. 100 del 1964) e che occorre distinguere fra "oneri che siano razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione", da ritenersi consentiti, e oneri che invece tendano "alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette, e, conducendo al risultato di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale, incorrono nella sanzione dell'incostituzionalità" (sent. n. 80 del 1966, sull'illegittimità costituzionale della norma che vietava di rilasciare copie di sentenze non ancora registrate, il cui deposito in giudizio condizionasse la procedibilità dell'impugnazione).

Inoltre, sotto un diverso profilo, poiché "l'interesse del cittadino alla tutela giurisdizionale e quello generale della comunità alla riscossione dei tributi sono armonicamente coordinati" (sentt. n. 157 del 1969 e n. 61 del 1970), "condizionare l'esercizio del diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale all'adempimento del suo dovere di contribuente non contrasta con la Costituzione, salvo il caso dell'azione giudiziaria diretta a contestare la legittimità del tributo" (sentt. n. 157 del 1969 e n. 111 del 1971), per cui "l'onere fiscale non lede il diritto alla tutela giurisdizionale ove tenda

ad assicurare al processo uno svolgimento conforme alla sua funzione ed alle sue esigenze e non miri, invece, al soddisfacimento di interessi del tutto estranei alle finalità processuali” (sentt. n. 333 del 2001 e n. 522 del 2002).

In un siffatto quadro giurisprudenziale appare evidente che le possibilità, per una eventuale ordinanza di rimessione da parte del giudice amministrativo trentino, di superare i profili di inammissibilità nel tempo sollevati dalla Corte erano sostanzialmente inesistenti. Da qui –probabilmente – la decisione di ritenere che “l’impianto legislativo pone evidenti problemi di conformità ai parametri e principi dell’ordinamento comunitario, ancor prima che di conformità ai precetti costituzionali” e quindi di rimettere alla Corte di Giustizia la questione pregiudiziale (ord. n. 23/2014, il cui contenuto è ripreso anche nella successiva ord. n. 366/2014).

4.- Gli antecedenti giurisprudenziali della questione: la pregiudiziale sollevata dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento innanzi alla Corte di giustizia.

La questione sollevata dal Tribunale trentino innanzi alla Corte di giustizia¹⁰ verteva sostanzialmente sul contrasto rilevato tra la normativa italiana sul contributo unificato ed i principi fissati dalla Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989 n. 89/665/CEE (e successive modificazioni), che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all’applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori.

Sul punto il Collegio ha ritenuto che l’importo eccessivo del contributo incida in modo intollerabile:

a) “sul diritto di agire in giudizio, cioè sulla libertà di scelta di ricorrere al giudice amministrativo, da parte di tutti gli operatori economici interessati al mercato dei contratti pubblici, che intendano chiedere l’annullamento di un provvedimento illegittimo”;

¹⁰ Per un articolato commento all’ordinanza in questione si rinvia alle corpose considerazioni di A. VUOLO, *La tutela multilivello dei diritti in una controversa pregiudiziale di interpretazione (nota a ordinanza del Tribunale regionale della giustizia amministrativa di Trento n. 23 del 2014)*, cit., 1 ss.

b) “sulle strategie processuali dei difensori, che saranno oltretutto condizionate anche dalla discriminazione tra operatori economici “ricchi”, per i quali resta comunque conveniente accettare l’alea della tassazione elevata a fronte della prospettiva di ottenere un rilevante beneficio economico, all’esito eventualmente favorevole del giudizio, rispetto ad operatori economici modesti, per appalti non particolarmente lucrativi, per i quali potrebbe rivelarsi non affatto conveniente anticipare le anzidette somme così sproporzionate al valore (effettivo) dell’appalto”;

c) “sulla pienezza ed effettività del controllo giurisdizionale sugli atti della pubblica amministrazione e sull’osservanza dello stesso principio costituzionale di buon andamento, al quale si ricollega strumentalmente il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva (ex artt. 24 e 113 Cost.; art. 1 del codice del processo amministrativo; art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea; artt. 6 e 13 della Convenzione CEDU) e non solo apparente”.

Nella successiva ordinanza n. 366/2014, poi, ulteriori possibili limitazioni o compressioni del diritto di difesa sono state individuate con riferimento anche:

d) al “diritto di agire in giudizio soprattutto delle piccole imprese che partecipano a procedure ad evidenza pubblica, favorendo, all’opposto, i grandi operatori economici che possono agevolmente sostenere l’esborso preventivo delle ingenti somme necessarie per l’instaurazione del contenzioso”;

e) al “principio di non discriminazione, soprattutto tra piccole imprese che partecipano prevalentemente a procedure ad evidenza pubblica indette da stazioni appaltanti italiane, e grandi imprese che possono competere anche in altri Paesi europei”;

f) al “principio di non discriminazione in danno delle imprese straniere, scoraggiate a partecipare a procedure concorsuali in Italia a causa degli ingentissimi costi (sconosciuti in altri ordinamenti) richiesti per l’accesso alla giustizia, provocando, in tal modo, un effetto protezionistico che non appare conciliabile con l’impianto normativo europeo”;

g) alla “pienezza ed effettività del controllo giurisdizionale sugli atti della Pubblica amministrazione, e sull’osservanza dello stesso principio costituzionale di buon andamento”.

5.- (Segue): la soluzione (negativa) data alla questione dalla Corte di giustizia nella decisione 6 ottobre 2015.

Con la sentenza 6 ottobre 2015 resa nella causa C-61/14 – ovverosia quella sollevata dal giudice trentino – la Corte di Giustizia U.E., Sez. V, ha dichiarato compatibile con la normativa europea il contributo unificato previsto in materia di appalti pubblici; così, da un lato, salvaguardando le «esigenze finanziarie dello Stato Italiano» ma, dall'altro lato, confermando «un obiettivo deterrente per l'accesso alla giustizia amministrativa in materia di appalti che continuerà a scontare tasse di ingresso oggettivamente molto elevate»¹¹.

In sostanza, secondo la Corte "l'art. 1 della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, nonché i principi di equivalenza e di effettività devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che impone il versamento di tributi giudiziari, come il contributo unificato oggetto del procedimento principale, all'atto di proposizione di un ricorso in materia di appalti pubblici dinanzi ai giudici amministrativi". Inoltre – sempre nell'opinione della Corte – la medesima disposizione della direttiva 89/665 (...), nonché i medesimi principi di equivalenza e di effettività "non ostano né alla riscossione di tributi giudiziari multipli nei confronti di un amministrato che introduca diversi ricorsi giurisdizionali relativi alla medesima aggiudicazione di appalti pubblici, né a che tale amministrato sia obbligato a versare tributi giudiziari aggiuntivi per poter dedurre motivi aggiunti relativi alla medesima aggiudicazione di appalti pubblici, nel contesto di un procedimento giurisdizionale in corso".

«In pratica, la Corte lussemburghese ha ritenuto che un contributo unificato che, come quello richiesto in Italia, si mantiene al di sotto del 2% del valore dell'appalto, non viola le garanzie di tutela apprestate dalla normativa europea. Ciò anche se il valore dell'appalto consiste nella base d'asta e non nella reale utilità – quantificabile in circa il

¹¹ Così F. PULITI, *La Corte di giustizia UE dichiara il contributo unificato in materia di appalti compatibile con la normativa dell'Unione*, in *sindacatoavvocatifirenze.it*, 2015, 10.

10% del suddetto valore – che l'operatore è in grado di conseguire una volta che si veda aggiudicata la commessa»¹².

Tuttavia, la decisione in questione ha lasciato aperto un profilo di ulteriore apertura nei confronti della pregiudiziale sollevata, ammettendo che “nell'ipotesi di contestazione di una parte interessata, spetta al giudice nazionale esaminare gli oggetti dei ricorsi presentati da un amministrato o dei motivi dedotti dal medesimo nel contesto di uno stesso procedimento. Il giudice nazionale, se accerta che tali oggetti non sono effettivamente distinti o non costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente, è tenuto a dispensare l'amministrato dall'obbligo di pagamento di tributi giudiziari cumulativi”.

In pratica, in realtà, «l'unico spiraglio offerto dalla Corte (...) è in relazione alla giustificazione della percezione del contributo multiplo, che è ammissibile “solo se gli oggetti dei ricorsi o dei motivi aggiunti sono effettivamente distinti e costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente”. Ne consegue che “nell'ipotesi di contestazione di una parte interessata, spetta al giudice nazionale esaminare gli oggetti dei ricorsi presentati da un amministrato o dei motivi dedotti dal medesimo nel contesto dello stesso procedimento. Il giudice nazionale, se accerta che tali oggetti non sono effettivamente distinti o non costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente, è tenuto a dispensare l'amministrato dall'obbligo di pagamento di tributi giudiziari cumulativi”»¹³.

In realtà, come è stato correttamente rilevato, «a un più attento esame (...) non è chiaro quale sia l'elemento distintivo del *dictum* del Giudice rispetto alla normativa italiana, giacché in questa, come detto, è previsto che il contributo unificato è dovuto se si introducono domande nuove», per cui «la precisazione del Giudice dell'Unione, invero, potrebbe essere foriera di ulteriori incertezze [atteso che] non è perfettamente

¹² F. PULITI, *La Corte di giustizia UE dichiara il contributo unificato in materia di appalti compatibile con la normativa dell'Unione*, cit., 10. Non sembra concordare su tali conclusioni della Corte neppure A. VUOLO, *La decisione della Corte di giustizia in materia di contributo unificato: ovvero dell'impossibilità di pervenire ad assestamenti definitivi nella tutela multilivello dei diritti (nota a Corte di giustizia dell'Unione europea, 6 ottobre 2015)*, cit., 5, il quale sottolinea come «tale circostanza, invero, era stata segnalata dal giudice rimettente con la dovuta accuratezza. Costituiva il cuore della pregiudiziale sollevata, perché proprio da essa deriva per l'imprenditore la difficoltà di tutelare nella sede giurisdizionale i propri diritti e interessi».

¹³ In tal senso ancora F. PULITI, *La Corte di giustizia UE dichiara il contributo unificato in materia di appalti compatibile con la normativa dell'Unione*, cit., 10.

chiaro il parametro, così ricostruito, che dovrà utilizzare il giudice nazionale per la necessaria verifica (...) se gli oggetti del ricorso e di motivi aggiunti sono effettivamente distinti o costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente). Il prodotto, restituito dalla Corte di giustizia, appare di non agevole utilizzo da parte dell'autorità interna»¹⁴.

6.- (Segue): gli sviluppi della giurisprudenza costituzionale italiana successivi alla sentenza della Corte di Giustizia.

Successivamente alla decisione della Corte di giustizia del 2015 la Corte costituzionale si è pronunciata altre due volte sul problema della commisurazione del contributo unificato e quindi sui costi di accesso alla giustizia.

Ciò è avvenuto con le sentenze n. 78 e n. 120 del 2016, con le quali la Corte ha deciso, rispettivamente, le questioni di costituzionalità sollevate in via incidentale dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso e dalla Corte di appello di Firenze. La prima delle questioni sollevate presenta singolari analogie con quella oggetto della pregiudiziale del T.A.R. di Trento decisa dalla Corte di giustizia UE – vertendo anch'essa su un atto impositivo relativo al presunto insufficiente versamento del contributo unificato in caso di plurime azioni concorrenti – pur se investe norme diverse (nella specie: l'art. 14 c. 3 *bis* del D.P.R. n. 115/2002, questa volta, però, nel testo modificato dall'art. 1 c. 598, lett. a, della Legge n. 147/2013).

Al di là della diversità della fattispecie normativa oggetto di contestazione, infatti, il presupposto sul quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi resta il medesimo: l'imposizione del pagamento di un contributo unificato “multiplo” nella ipotesi di azioni giudiziarie strettamente connesse sotto il profilo del *petitum* o della *causa petendi*¹⁵, che sarebbe però inammissibile alla luce della sua natura di “tributo, volto al finanziamento delle spese giudiziarie e commisurato al valore del processo”.

¹⁴ Così testualmente A. VUOLO, *La decisione della Corte di giustizia in materia di contributo unificato: ovvero dell'impossibilità di pervenire ad assestamenti definitivi nella tutela multilivello dei diritti (nota a Corte di giustizia dell'Unione europea, 6 ottobre 2015)*, cit., 6, il quale aggiunge che, «per di più, ci si potrebbe interrogare se l'accertamento spetti al giudice amministrativo adito, eventualità, a dir poco, problematica giacché questi si sostituirebbe a quello tributario».

¹⁵ Che nella prospettazione del giudice rimettente avrebbe come finalità esclusivamente “quella di conseguire maggiori entrate tributarie”, indipendentemente da una qualunque correlazione con la maggiore complessità della causa da decidere e quindi con il “costo” del servizio erogato

La difesa erariale innanzi alla Consulta, sul punto, appare quanto meno singolare, atteso che secondo il Presidente del Consiglio dei ministri “sarebbe (...) evidente che la scelta per il ricorso cumulativo esprimerebbe una capacità contributiva maggiore della scelta per il ricorso singolo, poiché indubbiamente introduce un processo caratterizzato da maggiore complessità di oggetto e di struttura logica delle questioni da decidere: laddove sia introdotto un processo più complesso, e quindi sia richiesto un servizio pubblico di maggiore “pregio” tecnico, non sarebbe irragionevole che sia richiesto un contributo maggiore. Non vi sarebbe dunque disarmonia tra il presupposto del contributo unificato e la particolare modalità di applicazione di esso in esame (numero degli atti impugnati, anziché somma dei loro valori)”.

La questione sollevata è stata dichiarata inammissibile con la sentenza n. 78/2016 sotto distinti profili, quasi tutti riconducibili alla mancata esplicitazione, da parte del giudice *a quo*, dei profili di illegittimità delle norme contestate rispetto alle disposizioni costituzionali richiamate (artt. 3, 24, 53, 113 e 117 Cost.), ma in particolare con riferimento alla omessa compiuta illustrazione del perché, “a fronte di una disomogeneità dei criteri fissati per determinare il valore della lite nei singoli ambiti processuali, calati sulle particolarità delle questioni ivi deducibili e sulle peculiarità dei diversi processi, solo il criterio del rito civile dovrebbe essere assunto quale *tertium comparationis*¹⁶”.

dall’organizzazione giurisdizionale. Precisa, infatti, il rimettente che “in merito alla effettiva portata della novella legislativa (...) non sembrerebbe dubitabile che il legislatore abbia proprio voluto disporre che nel ricorso cumulativo il contributo unificato sia calcolato separatamente per ogni atto impugnato assumendo come valore i tributi contenuti nei singoli atti”, con conseguente violazione dei “principi costituzionali dell’uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), della capacità contributiva (art. 53 Cost.), del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e della tutela giurisdizionale (art. 113 Cost.), nonché del diritto ad un processo equo e ad un ricorso effettivo (art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della CEDU)”. Tale incoerenza, secondo il rimettente, “sussisterebbe solo nel processo tributario poiché in quello civile – sul quale è modellato il primo – in caso di cumulo oggettivo delle domande, il contributo unificato sarebbe quantificato su una base imponibile unitaria (somma delle domande) in tal modo rispettandosi pienamente il canone della coerenza tra presupposto e base imponibile del tributo”.

¹⁶ Secondo la Corte, infatti, “quanto alla determinazione del contributo, l’art. 13 del d.P.R. n. 115 del 2002 stabilisce criteri diversi per il processo civile, amministrativo e tributario. Nel primo, per la quantificazione del contributo – come determinato dai primi sei commi del predetto art. 13 – vengono in rilievo sia la materia che il valore della controversia; nel secondo – disciplinato dal comma 6-bis del medesimo articolo – è stato adottato il criterio della differenziazione per materia; nel processo tributario – per i ricorsi davanti alle commissioni tributarie – il successivo comma 6-quater stabilisce importi crescenti per scaglioni di valore delle liti”.

A non diverse conclusioni perviene anche la successiva sentenza n. 120/2016 resa sulla questione sollevata dalla Corte d'appello di Firenze – che nella specie investiva l'art. 13 c.1 *quater* del medesimo D.P.R. n. 115/2002, così come introdotto dall'art. 1 c. 17 della Legge n. 228/2012 – con riferimento all'obbligo del versamento di un ulteriore contributo unificato nel caso di reiezione o di dichiarazione di inammissibilità o improcedibilità di una impugnazione. “Tale previsione realizzerebbe un'irragionevole disparità di trattamento – in violazione dell'art. 3 Cost. – rispetto alla fattispecie della cancellazione della causa dal ruolo e conseguente estinzione del processo ai sensi degli artt. 181 e 309 cod. proc. civ., operanti anche nel giudizio d'appello nel caso di mancata comparizione a due udienze consecutive, ipotesi in cui la norma censurata non troverebbe applicazione”. Inoltre, poiché la disposizione censurata avrebbe natura tributaria, risulterebbe “violato anche il principio della proporzione delle imposizioni alla capacità contributiva, ex art. 53 Cost.”.

Sotto tale ultimo profilo la questione è stata dichiarata inammissibile dalla Corte, ancora una volta, per la medesima ragione indicata nella precedente decisione n. 78/2016, ovverosia per la omessa compiuta indicazione, da parte del rimettente, dei motivi “per cui la disposizione violerebbe il parametro indicato”.

È stata, invece, dichiarata infondata sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, con una motivazione che lascia, tuttavia, perplessi.

Secondo la Corte, infatti, “le situazioni messe a confronto dal rimettente non sono omogenee”, dato che “il regime del raddoppio del contributo unificato accomun[a] tutti i casi di esito negativo dell'appello, essendo previsto per le ipotesi del rigetto integrale o della definizione in rito sfavorevole all'appellante”; “in tale categoria rientra l'improcedibilità comminata dall'art. 348, secondo comma, cod. proc. civ., ma non l'ipotesi di cancellazione della causa dal ruolo ed estinzione del processo” ex artt. 181 e 309 c.p.c.

La *ratio* di tale differenziazione sarebbe da individuare nell'intento “di scoraggiare le impugnazioni dilatorie o pretestuose”, che non è ravvisabile nella fattispecie di cui all'art. 181 c.p.c., che sarebbe slegata da ipotesi di utilizzazione impropria di un gravame. Inoltre, “il raddoppio del contributo unificato è previsto a parziale ristoro dei costi del vano funzionamento dell'apparato giudiziario o della vana erogazione delle

limitate risorse a sua disposizione¹⁷ (...) e tale inutile dispendio di energie processuali e di correlati costi non caratterizz[a] la fattispecie” di cui alle disposizioni da ultimo citate.

L’argomentazione non appare tuttavia convincente. Invero, se l’aggravamento delle spese processuali viene correlato al “vano funzionamento dell’apparato giudiziario” (ovverosia alla sua attivazione), non appare comprensibile, però, per quale motivo il raddoppio del contributo unificato venga relazionato non all’avvio del processo, bensì alla modalità della sua conclusione.

7.- La nuova questione di costituzionalità delle spese di giustizia sottoposta alla Corte dalla Commissione tributaria regionale di Catanzaro.

Come si è detto, la questione di costituzionalità del contributo unificato è stata nuovamente portata all’attenzione della Corte con le ordinanze di rimessione n. 49 e n. 53 del 2016 della Commissione tributaria regionale calabrese.

La norma in contestazione è, ancora una volta, l’art. 13 c.1 *quater* del medesimo D.P.R. n. 115/2002, nel testo introdotto dall’art. 1 c. 17 della Legge n. 228/2012 (così come era avvenuto nel caso della ordinanza di rimessione della Corte d’appello di Firenze) questa volta, però, sotto un profilo diverso.

Il giudice *a quo*, infatti, opina che il pagamento di un contributo unificato raddoppiato in caso di soccombenza in grado di appello possa concretare la violazione del principio di parità delle parti di cui all’art. 111, c. 2, della Costituzione ove si tenga conto del fatto che “la condanna può riguardare solamente la parte appellante privata, non potendo essa avere luogo nei confronti di quelle parti della fase o del giudizio di impugnazione, come le amministrazioni dello Stato, che siano istituzionalmente esonerate, per valutazione normativa della loro qualità soggettiva, dal materiale versamento del contributo stesso, mediante il meccanismo della prenotazione a debito”¹⁸. In altri termini, se “occorre sanzionare, mediante il versamento di una

¹⁷ In ciò richiamando gli orientamenti di Corte di cassazione, VI sezione civile, sentenza 27 marzo 2015, n. 6280 e ordinanza 13 maggio 2014, n. 10306, e di Corte di cassazione, III sezione civile, sentenza 14 marzo 2014, n. 5955.

¹⁸ L’orientamento giurisprudenziale richiamato nelle ordinanze di rimessione è quello di Cassazione civ., Sez. III, 14 marzo 2014 n. 5955.

somma di denaro tutte le impugnazioni infondate od irrituali, perché potenzialmente dilatorie o pretestuose, la detta sanzione deve poter colpire indifferentemente tutte le parti del processo, e non solamente una. E questo vale, particolarmente, nei processi, come quello tributario, dove una delle parti è necessariamente pubblica e quasi sempre costituita da un'amministrazione dello Stato"¹⁹.

Si tratta, in effetti, di un profilo di illegittimità nuovo e diverso rispetto a quelli denunciati nelle precedenti ordinanze di rimessione, atteso che in questo caso non vi è una contestazione del "*quantum*" della sanzione applicata nei processi d'appello (nella specie, tributari), bensì della sua inapplicabilità alle parti processuali pubbliche²⁰.

La prospettiva delineata dal giudice *a quo* appare per diversi aspetti corretta, anche se non ci si può esimere dal rilevare che essa avrebbe un senso solo per le parti

¹⁹ In materia di condanne alle spese M.A. SANDULLI, *Le nuove misure di deflazione del contenzioso amministrativo: prevenzione dell'abuso di processo o diniego di giustizia?*, cit., 4, evidenzia infatti che in ambito processuale «l'esperienza dimostra peraltro che le condanne più pesanti sono state inflitte alle parti private, cosa che confligge con il principio di parità delle armi imposto dall'art. 111 Cost.». Inoltre, sempre la stessa A. (*op. ult. cit.*, 5), sottolinea come anche in altri processi diversi da quello tributario la situazione non sia dissimile, atteso che anche nel processo amministrativo «la controparte naturale (...) sono le pubbliche amministrazioni», per cui la misura della condanna alle spese «finisce poi per operare prevalentemente in favore di queste ultime, con sostanziale alterazione del principio di parità delle parti».

²⁰ Il contributo unificato proprio in materia di contenzioso tributario ha costituito oggetto anche della recentissima ordinanza della Corte di cassazione, VI Sez. civ., n. 29681 del 12.12.2017, commentata da G. ANTONACI, *Nel contenzioso tributario il contributo unificato segue la regola dettata per le spese del giudizio*, in *Diritto e Giustizia*, 15.12.2017, 1, secondo la quale «l'attuale disciplina delle spese di giudizio di cui all'art. 15, comma 2-ter, d.lgs. n. 546/1997 prevede che le spese di giudizio sono comprensive, tra le altre voci, anche del contributo unificato. Pertanto, la compensazione delle spese di giudizio [impone] anche la compensazione tra le parti del contributo unificato». Né può applicarsi analogicamente l'art. 13, comma 6-bis, del d.P.R. n. 115/2002, in base al quale "l'onere relativo al pagamento dei suddetti contributi è dovuto in ogni caso dalla parte soccombente, anche nel caso di compensazione giudiziale delle spese e anche se essa non si è costituita in giudizio". Tale applicazione in via analogica «sarebbe, infatti, impedita, secondo la Cassazione, dalla differente *ratio* cui il pagamento del contributo unificato risponde nei diversi procedimenti, amministrativo, tributario e civile», atteso che, «mentre nel procedimento amministrativo vale il criterio della differenziazione per materia, e in quello civile oltre alla materia assume rilievo anche il valore della controversia, nel processo tributario è previsto un sistema a scaglioni a seconda del valore della lite. Differenti, inoltre, nei vari riti, sarebbero anche i modi di determinazione del valore della controversia. Infatti, mentre nel rito civile e in quello tributario la dichiarazione del valore della lite è affidata ad apposita dichiarazione di parte da apporre in calce all'atto introduttivo, nel processo amministrativo è prevista una disciplina specifica per i ricorsi in materia di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture e contro i provvedimenti delle autorità amministrative indipendenti. Per cui "non sono ravvisabili omogeneità di materia né identità di posizioni fra il giudizio innanzi al giudice ordinario e/o tributario e quello amministrativo tali da poter giustificare un *vulnus* in punto di ragionevolezza o deficit di eguaglianza della disciplina"».

processuali pubbliche diverse dalle amministrazioni statali, quali, ad esempio, quelle locali, per le quali il versamento di un contributo unificato raddoppiato in caso di soccombenza potrebbe avere una sua logica “deterrente”, che invece mancherebbe del tutto – o sarebbe, quanto meno, difficilmente individuabile – nelle ipotesi in cui la parte condannata sia lo Stato stesso, che in tal caso finirebbe con l’essere contemporaneamente sia il soggetto debitore che quello creditore delle somme oggetto della condanna²¹.

Ma – e questo è forse quello che maggiormente rileva – posta in tali termini, la questione di costituzionalità, anche ove venisse ritenuta fondata – del che può ampiamente dubitarsi, vista l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia – finirebbe con il non avere alcun riflesso su quello che continua a rimanere il *punctum dolens* dell’intero sistema delle spese processuali attualmente vigente, ovverosia la sua incidenza (negativa) sulla reale possibilità di accesso alla giustizia e quindi sulla garanzia fondamentale del diritto di difesa.

8.- Rilevi conclusivi: sulla possibile individuazione di un diverso profilo (costituzionale) delle spese di giustizia sinora forse non adeguatamente considerato.

Volendo tirare le fila dell’analisi sin qui svolta in ordine alla costituzionalità dell’attuale sistema delle spese di giustizia ed alla sua rispondenza ai principi del diritto euro-unitario, nella tematica in esame sembra tuttavia possibile individuare anche un altro aspetto che, ove sviluppato in eventuali future ordinanze di rimessione, potrebbe probabilmente consentire di riproporre la questione di legittimità costituzionale della normativa in esame dinanzi alla Corte sotto un profilo diverso da quelli sino ad oggi da essa esaminati (e dichiarati inammissibili o infondati).

Si allude alla circostanza che, sino ad ora, il problema della onerosità del contributo unificato è stato affrontato quasi sempre con riferimento al solo tratto della sua

²¹ Sul punto M.A. SANDULLI, *Le nuove misure di deflazione del contenzioso amministrativo: prevenzione dell’abuso di processo o diniego di giustizia?*, cit., 6-7, rileva che «l’aumento del contributo (quando non scoraggerà *ab initio* l’azione giurisdizionale) rischia di colpire pesantemente anche le finanze pubbliche (la restituzione da parte del soccombente è infatti sempre dovuta a prescindere da un’espressa pronuncia del giudice), e solo in parte la spesa potrà considerarsi compensata dal fatto che il contributo va comunque a vantaggio del fondo per la giustizia, che certamente non compensa le spese delle Amministrazioni diverse dallo Stato».

congruenza/incongruenza rispetto al sistema processuale vigente; nel senso che di esso se ne è valutata la congruità o meno in relazione o all'attività giudiziaria da porre in essere (in una sorta di comparazione tra le prestazioni del servizio erogato ed il loro costo), ovvero in correlazione con la utilità traibile (anche se solo in astratto) da una delle parti del processo.

In tal modo il parametro di riferimento utilizzato per la valutazione della legittimità costituzionale del contributo è stato sinora solo quello del diritto di difesa cristallizzato nel primo e secondo comma dell'art. 24 Cost., nei termini e nei limiti chiariti in innumerevoli occasioni dalla giurisprudenza costituzionale.

Ma a ben diverse conclusioni potrebbe giungersi ove il riferimento costituzionale venisse ampliato, prendendo in considerazione non solo il primo ed il secondo, ma anche il terzo comma dell'art. 24, così dischiudendo una prospettiva di analisi che consenta di considerare i procedimenti giurisdizionali non più quali istituti operanti in astratto, bensì quali strumenti concretamente operanti in realtà effettuali strettamente correlate a specifici bisogni (e stati di bisogno) delle parti processuali.

Una anche rapida lettura del testo costituzionale evidenzia come gli stati di bisogno soggettivi ed i servizi necessari a soddisfarli siano presi in considerazione in numerose disposizioni costituzionali. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alle agevolazioni per le famiglie di cui all'art. 31, al diritto alle cure gratuite per gli indigenti di cui all'art. 32, alle borse di studio per gli studenti meritevoli e privi di mezzi di cui all'art. 34.

Anche il sistema giustiziale, in quanto sistema "di servizi", non può sottrarsi alla previsione di trattamenti differenziati per i soggetti che versino in particolari stati di bisogno.

Ciò avviene, però, nella Costituzione, in modo del tutto diverso e peculiare rispetto alle altre fattispecie a suo tempo previste dal Costituente che, nel caso del diritto di difesa, individua tali soggetti non mediante locuzioni univoche e normativamente determinate (quali "indigenza", o "stato di povertà", che rinviano a specifiche disposizioni che ne articolano dettagliatamente il contenuto), bensì attraverso una locuzione che, invece di individuare un particolare *status*, indica un "rapporto" (in quanto tale caratterizzato dalla variabilità, nel tempo e nello spazio) tra un soggetto e l'azione giudiziaria nella quale egli è coinvolto, atteso che il terzo comma dell'art. 24

assicura, infatti, ai *non abbienti*, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

Come è stato in più occasioni autorevolmente rilevato dalla dottrina²² lo stato di non abbienza di cui alla disposizione appena citata è un concetto relativo e non assoluto (come invece quelli di povertà o di indigenza previsti da altre disposizioni costituzionali).

La relatività del concetto di non abbienza fa sì che esso non possa essere determinato in modo assoluto (come se potesse fissarsi una soglia determinata al di sotto della quale si debba essere considerati non abbienti e superata la quale si diventi, invece, abbienti), ma debba essere al contrario valutata caso per caso in relazione all'impegno necessario per lo svolgimento dell'attività processuale²³.

A titolo di esemplificazione, un dipendente potrebbe essere considerato abbiente in relazione alla proposizione di un ordinario giudizio in materia di lavoro, ma lo stesso potrebbe non essere più considerato tale ove il giudizio da instaurare coinvolgesse società multinazionali con sedi all'estero, etc., con conseguente aggravio di procedure e quindi di costi.

Il binomio abbienza/non abbienza in materia giudiziaria, in sostanza, non ha alcuna relazione né con la tipologia di giudizio da instaurare, né tanto meno con il valore della controversia (peraltro calcolato in modo del tutto astratto ed aprioristico e che non tiene conto, dunque, della effettiva utilità che potrà essere ritratta a conclusione del giudizio).

Lo stato di non abbienza non può, pertanto, essere presuntivamente accertato in relazione a limiti teorici ed astrattamente prefissati²⁴, ma dovrebbe più correttamente essere dichiarato ogni qualvolta si accerti l'esistenza di uno squilibrio nel rapporto tra le potenzialità economiche del soggetto e l'impegno finanziario richiesto dalla partecipazione al giudizio, indipendentemente dalla semplice valutazione della

²² Cfr. su tale specifico aspetto A. PIZZORUSSO, *L'art. 24, 3° comma, della Costituzione e le vigenti disposizioni sul gratuito patrocinio*, in *Foro it.*, 1967, V, c. 1 ss.

²³ Si consenta sul punto il rinvio alle più ampie considerazioni svolte in R.G. RODIO, *Difesa giudiziaria e ordinamento costituzionale*, cit., 24 ss.

²⁴ Come avviene, ad esempio, nel caso della fissazione di soglie di reddito al di sotto delle quali il soggetto è abilitato a fruire di servizi di assistenza giudiziaria (come nella Legge n. 533/1973).

capacità patrimoniale svincolata da ogni raffronto con i costi, i tempi e la complessità del processo necessario per la tutela della situazione giuridica soggettiva lesa.

In sostanza, nella prospettiva costituzionale appare corretto individuare lo stato di non abbienza come espressione di un rapporto (tra possibilità economiche soggettive ed impegno richiesto per l'instaurazione o partecipazione al procedimento giurisdizionale) e non come mero risultato di un accertamento patrimoniale²⁵.

Orbene, sulla base di tali considerazioni ed in siffatta diversa prospettiva, la vigente disciplina sul contributo unificato, nella parte in cui ne determina la misura correlandola a parametri del tutto "astratti" e non relativizzati (quali quello del valore di causa), appare sicuramente non in linea con i principi enucleabili dal terzo comma dell'art. 24 Cost.

Né a diversa conclusione può indurre la previsione della esenzione dal versamento del contributo nei casi in cui la parte sia ammessa al patrocinio a spese dello Stato. In proposito, infatti, a parte le ben note critiche da sempre sollevate con riferimento alla impostazione del modello italiano di patrocinio gratuito (articolato sulla base di fasce reddituali non rispettose del concetto costituzionale di "non abbienza")²⁶, è agevole rilevare come le medesime critiche possano essere mosse, *mutatis mutandis*, anche alla normativa sul contributo unificato.

A questo punto, probabilmente, l'unico modo di intendere il contributo unificato in termini che possano renderlo conforme al dettato costituzionale potrebbe essere quello

²⁵ Secondo invece A. PIZZORUSSO, *L'art. 24, 3° comma, della Costituzione e le vigenti disposizioni sul gratuito patrocinio*, cit., c. 3, la categoria dei non abbienti «dovrebbe comprendere tendenzialmente tutti i lavoratori e da essa potrebbero restare esclusi soltanto coloro che siano in possesso di beni di fortuna eccedenti quel reddito di lavoro che costituisce la normale fonte di sussistenza di tutti i cittadini e che non è distraibile dalla sua normale destinazione, a carattere sostanzialmente alimentare».

²⁶ Da ultimo cfr. L. BREGGIA, *La giustizia del XXI secolo dentro e fuori la giurisdizione: una riflessione sul principio di effettività*, in *Riv.trim.dir.proc.civ.*, n. 2/2016, 718, secondo la quale «il sistema del patrocinio a spese dello Stato dovrà essere ripensato da chi detiene il potere legislativo, alla luce della disciplina di origine comunitaria secondo cui il patrocinio a spese dello Stato garantisce anche "la consulenza legale nella fase conciliativa pre-contenziosa al fine di giungere a una soluzione prima di intentare un'azione legale"», come dispone l'art. 6, comma 2°, d.lgs. n. 116 del 2005, che ha attuato la direttiva europea del 27 gennaio 2003, n. 2003/8/Ce. «Nella previsione sembra rientrare la mediazione facoltativa e anche la negoziazione assistita. Per quest'ultima, tuttavia, l'art. 3 d.l. 132 del 2014 si limita a stabilire che "quando il procedimento di negoziazione assistita è condizione di procedibilità della domanda, all'avvocato non è dovuto compenso dalla parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato": la norma appare tuttavia di dubbia costituzionalità, tenuto conto del carattere obbligatorio della procedura».

di posticiparne il pagamento alla conclusione del giudizio, magari rapportandone l'importo (in modo percentuale) al valore effettivo della utilità realmente conseguita dalla sentenza, similmente a quanto accade per il pagamento della imposta di registrazione della decisione.

Solo in tal modo potrebbe eliminarsi il profilo di evidente illegittimità costituzionale della normativa attualmente vigente, attesa la sua suscettibilità di tradursi in un impedimento, ormai sempre più diffuso, all'accesso alla giustizia che vanifica il contenuto del diritto di difesa stabilito dall'art. 24 Cost. così come risultante dai diversi commi che lo compongono, nonché – ulteriore aspetto tutt'altro che trascurabile – di tradursi in una sostanziale sottrazione di una consistente parte dell'azione amministrativa (specialmente quella economicamente più rilevante, qual è quella della materia degli appalti)²⁷ al controllo giurisdizionale, in aperta violazione dell'art. 113 Cost.

²⁷ Con riferimento particolare al processo amministrativo M.A. SANDULLI, *Le nuove misure di deflazione del contenzioso amministrativo: prevenzione dell'abuso di processo o diniego di giustizia?*, cit., 5, sottolinea che «l'accanimento legislativo nei confronti degli utenti del servizio giustizia impone una riflessione, o, meglio, una domanda di fondo sul reale obiettivo, o, comunque, sul reale effetto, delle nuove misure di "deflazione" del contenzioso. Si vuole effettivamente prevenire e reprimere l'uso improprio del processo e, attraverso di esso, l'ingiusto rallentamento del sistema giustizia o si mira piuttosto (o, in una visione meno cinica, si finisce quanto meno piuttosto per realizzare) un gravissimo diniego di tutela (e, dunque, una sostanziale zona franca delle amministrazioni e dei soggetti ad esse equiparati) nei settori delle commesse pubbliche e della tutela della concorrenza (maggiormente colpiti dall'aumento del contributo e più facilmente soggetti alle sanzioni per atti non sintetici)?».