

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

6 ottobre 2015 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 89/665/CEE – Appalti pubblici – Normativa nazionale – Tassazione per l'accesso alla giustizia amministrativa nell'ambito degli appalti pubblici – Diritto a un ricorso effettivo – Tassazione dissuasiva – Controllo giurisdizionale degli atti amministrativi – Principi di effettività e di equivalenza – Effetto utile»

Nella causa C 61/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (Italia), con decisione del 21 novembre 2013, pervenuta in cancelleria il 7 febbraio 2014, nel procedimento

Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato

contro

Azienda Pubblica di Servizi alla Persona San Valentino – Città di Levico Terme,

Ministero della Giustizia,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Segretario generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento,

con l'intervento di:

Associazione Infermieristica D & F Care,

Camera degli Avvocati Amministrativisti,

Camera Amministrativa Romana,

Associazione dei Consumatori Cittadini europei,

Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons),

Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAmm),

Ordine degli Avvocati di Roma,

Società italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA),

Ordine degli Avvocati di Trento,

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze,

Medical Systems SpA,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente di sezione, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (relatore) e D. Sváby, giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'11 febbraio 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato, da M. Carlin, M. Napoli, M. Zoppolato e M. Boifava, avvocati;
- per l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona San Valentino – Città di Levico Terme, da R. De Pretis, avvocato;
- per la Camera degli Avvocati Amministrativisti, da A. Grappelli, M. Ida Leonardo, M. Rossi Tafuri, F. Marascio, M. Martinelli, E. Papponetti e M. Togna, avvocati;
- per la Camera Amministrativa Romana, da F. Tedeschini, C. Malinconico, P. Leozappa, F. Lattanzi, A. M. Valorzi, avvocati;
- per l'Associazione dei Consumatori Cittadini europei, da C. Giurdanella, P. Menchetti, S. Raimondi e E. Barbarossa, avvocati;
- per il Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), da C. Rienzi, G. Giuliano, V. Graziussi e G. Urzini, avvocati;
- per l'Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), da G. Leccisi e J. D'Auria, avvocati;
- per l'Ordine degli Avvocati di Roma, da S. Orestano, S. Dore e P. Ziotti, avvocati;
- per la Società italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA), da F. Lubrano, E. Lubrano, P. De Caterini, A. Guerino, A. Lorang, B. Nascimbene, E. Picozza, F. G. Scoca, F. Sorrentino, avvocati;
- per la Medical Systems SpA, da R. Damonte, M. Carlin e E. Boglione, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato;
- per il governo ellenico, da K. Paraskevopoulou e V. Stroumpouli, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da M. Fruhmann, in qualità di agente;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da F. Moro e A. Tokár, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 maggio 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 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 (GU L 395, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007 (GU L 335, pag. 31; in prosieguo: la «direttiva 89/665»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato (in prosieguo: «Orizzonte Salute»), da una parte e, dall'altra, l'Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme (in prosieguo: l'«Azienda»), nonché il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Segretario generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento con riguardo alla proroga di un appalto di servizi infermieristici e alla gara di appalto successivamente bandita nonché ai tributi giudiziari da versare per proporre ricorsi giurisdizionali amministrativi in materia di appalti pubblici.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 Ai sensi del terzo considerando della direttiva 89/665, l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza [dell'Unione] rende necessario un aumento notevole delle garanzie di trasparenza e di non discriminazione e occorre, affinché essa sia seguita da effetti concreti, che esistano mezzi di ricorso efficaci e rapidi in caso di violazione del diritto [dell'Unione] in materia di appalti pubblici o delle norme nazionali che recepiscono tale diritto.
- 4 L'articolo 1 di detta direttiva, intitolato «Ambito di applicazione e accessibilità delle procedure di ricorso», dispone quanto segue:

«1. La presente direttiva si applica agli appalti di cui alla direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi [GU L 134, pag. 114], a meno che tali appalti siano esclusi a norma degli articoli da 10 a 18 di tale direttiva.

Gli appalti di cui alla presente direttiva comprendono gli appalti pubblici, gli accordi quadro, le concessioni di lavori pubblici e i sistemi dinamici di acquisizione.

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 e, in particolare, quanto più rapido possibile, secondo le condizioni previste negli articoli da 2 a 2 septies della presente direttiva, sulla base del fatto che hanno violato il diritto [dell'Unione] in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici o le norme nazionali che lo recepiscono.

2. Gli Stati membri garantiscono che non vi sia alcuna discriminazione tra le imprese suscettibili di far valere un pregiudizio nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto, a motivo della distinzione effettuata dalla presente direttiva tra le norme nazionali che recepiscono il diritto [dell'Unione] e le altre norme nazionali.

3. 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 a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione.

(...)».

- 5 L'articolo 7 della direttiva 2004/18, intitolato «Importi delle soglie degli appalti pubblici», fissa le soglie dei valori stimati a partire dalle quali l'aggiudicazione di un appalto deve essere effettuata conformemente alle norme della medesima direttiva.
- 6 Tali soglie sono modificate a intervalli regolari da regolamenti della Commissione europea e adattate alle circostanze economiche. Alla data dei fatti del procedimento principale, la soglia concernente gli appalti di servizi assegnati da amministrazioni aggiudicatrici diverse dalle autorità governative centrali era fissata in EUR 193 000 dal regolamento (CE) n. 1177/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, che modifica le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti (GU L 314, pag. 64).
- Diritto italiano*
- 7 L'articolo 13, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115, del 30 maggio 2002, come modificato dalla legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (in prosieguo: il «decreto»), ha introdotto un regime di tassazione degli atti giudiziari, costituito da un contributo unificato fissato in proporzione al valore della controversia.
- 8 A differenza di quanto previsto per i processi civili, l'articolo 13, comma 6 bis, del decreto fissa l'importo del contributo unificato indipendentemente dal valore della controversia nell'ambito dei processi amministrativi.
- 9 Ai sensi di detto articolo 13, comma 6 bis, per i ricorsi proposti dinanzi ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, l'importo del contributo unificato è pari, in linea di principio, a EUR 650. Tuttavia, in questa stessa disposizione, per specifiche materie sono fissati importi diversi, che possono essere ridotti o aumentati.
- 10 In forza di detto articolo 13, comma 6 bis, lettera d), del decreto, il contributo in materia di appalti pubblici è pari a:
- EUR 2 000 quando il valore dell'appalto è pari o inferiore a EUR 200 000;
 - EUR 4 000 per le controversie di valore compreso tra EUR 200 000 e 1 000 000, e
 - EUR 6 000 per quelle di valore superiore a EUR 1 000 000.
- 11 Ai sensi dell'articolo 13, comma 1 bis, del decreto, per i procedimenti in materia di aggiudicazione di appalti pubblici tali importi sono maggiorati del 50%.
- 12 Ai sensi dell'articolo 13, comma 1 quater, del decreto, quando l'impugnazione, anche incidentale, è respinta integralmente o è dichiarata inammissibile o improcedibile, la parte che l'ha proposta è tenuta a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, principale o incidentale.
- 13 Risulta dalla decisione di rinvio che, ai sensi della normativa applicabile, il contributo unificato è versato non solo all'atto del deposito del ricorso introduttivo del giudizio, ma anche per il ricorso incidentale e i motivi aggiunti che introducono domande nuove.
- 14 Dall'articolo 14, comma 3, del decreto si evince che il valore della causa corrisponde non al margine di utile che si può trarre dall'esecuzione del contratto d'appalto fissato dalle amministrazioni aggiudicatrici, bensì all'importo posto a base d'asta dell'appalto stesso.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 15 Orizzonte Salute è un'associazione che fornisce servizi infermieristici a favore di enti pubblici e privati. Con il suo ricorso, integrato più volte con motivi aggiunti, essa contesta dinanzi al giudice del

rinvio le successive attribuzioni della gestione dei servizi infermieristici da parte dell'Azienda all'Associazione Infermieristica D & F Care nonché altre decisioni adottate dall'Azienda.

- 16 La gestione di tale servizio è stata attribuita, inizialmente, con proroga del contratto concluso con l'Associazione Infermieristica D & F Care per un periodo precedente e, successivamente, nel contesto di un bando di gara cui si invitavano a partecipare unicamente talune associazioni accreditate dal collegio degli Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia (IPASVI), di cui Orizzonte Salute non era membro.
- 17 Orizzonte Salute ha pagato, a titolo di tributi giudiziari, un contributo unificato di un importo pari a EUR 650, corrispondente al costo della proposizione di un ricorso amministrativo ordinario.
- 18 Con decisione del 5 giugno 2013, il Segretario generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento ha invitato Orizzonte Salute a completare il pagamento precedentemente effettuato in quanto, in ragione dei motivi aggiunti, la controversia ricadeva ormai nell'ambito dell'aggiudicazione di appalti pubblici, per raggiungere la somma del contributo unificato relativa a tale tipo di controversie, che era pari, pertanto, a EUR 2 000.
- 19 Con un nuovo ricorso, proposto il 2 luglio 2013, Orizzonte Salute ha impugnato tale decisione, facendo valere la violazione dell'articolo 13, comma 6 bis, del decreto e, inoltre, l'illegittimità costituzionale di detta disposizione.
- 20 È alla luce di tale ricorso che le amministrazioni statali hanno proposto un'azione giurisdizionale eccependo il difetto di competenza del giudice amministrativo del rinvio, dal momento che il contributo unificato costituirebbe una prestazione fiscale la cui contestazione ricadrebbe nella competenza del giudice tributario. Esse hanno altresì contestato la fondatezza di detto ricorso.
- 21 Il giudice del rinvio, pur riconoscendo che il contributo unificato possiede il carattere di una tassa, rileva che, nella causa pendente dinanzi ad esso, si tratta di un atto emanato dal suo Segretario generale, che possiede la natura di una decisione amministrativa. In tal senso, a suo avviso, occorre assoggettare la decisione del 5 giugno 2013 al controllo del giudice amministrativo. Inoltre, il giudice del rinvio ritiene che Orizzonte Salute disponga di un interesse all'annullamento della domanda di pagamento dei tributi giudiziari maggiorati.
- 22 Detto giudice ricorda che, per i processi amministrativi, contrariamente a quanto è previsto per i processi civili, l'importo del contributo unificato non è vincolato al valore della lite e, per particolari materie di diritto amministrativo, sono fissati importi specifici.
- 23 Il giudice del rinvio rileva che, nell'ambito delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, il contributo unificato da versare è considerevolmente più elevato degli importi da versare per le controversie amministrative assoggettate al procedimento ordinario.
- 24 Detto giudice considera che la tassazione dei ricorsi dinanzi al giudice amministrativo, soprattutto in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, possa dissuadere le imprese dal proporre un'azione giurisdizionale e pone pertanto problemi di conformità con i criteri e i principi dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Esso presume che il beneficio dell'impresa sia pari, in genere, a circa il 10% dell'importo dell'appalto e ritiene che il versamento anticipato di un contributo unificato superiore all'importo di detto beneficio possa indurre gli amministrati a rinunciare a taluni meccanismi processuali.
- 25 In tal modo, secondo il giudice del rinvio, la normativa nazionale oggetto del procedimento principale limita il diritto di agire in giudizio, incide sull'effettività del controllo giurisdizionale, discrimina gli operatori che possiedono una debole capacità finanziaria rispetto a quelli che dispongono di un'elevata capacità finanziaria e li pone in una situazione svantaggiosa rispetto a coloro che, nell'ambito delle proprie attività, adiscono i giudici civili e commerciali. Esso ritiene che il costo sopportato dallo Stato ai fini del funzionamento della giustizia amministrativa in materia di appalti pubblici non sia sensibilmente differente, distinto o più elevato di quello relativo ai procedimenti legati ad altri tipi di contenzioso.

- 26 Il giudice del rinvio fa riferimento alla dottrina secondo la quale il legislatore nazionale ha certamente inteso alleggerire il peso del contenzioso arretrato e facilitare sia la realizzazione di opere pubbliche sia l'acquisizione pubblica di beni e servizi e rileva, al riguardo, che il contenzioso in materia di appalti pubblici ha avuto una significativa flessione a partire dal 2012.
- 27 Detto giudice precisa che il valore dell'appalto pubblico, globalmente calcolato, è superiore al limite previsto dalla direttiva 2004/18 e considera, pertanto, che i principi di effettività, celerità, non discriminazione e accessibilità, di cui all'articolo 1 della direttiva 89/665, siano applicabili al procedimento principale. A suo avviso, la normativa nazionale in parola viola tali principi nonché il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, ribadito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguito: la «Carta»).
- 28 Alla luce di quanto sopra, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:
- «Se i principi fissati dalla direttiva 89/665 (...) ostino ad una normativa nazionale (...) che [ha] stabilito elevati importi di contributo unificato per l'accesso alla giustizia amministrativa in materia di contratti pubblici».

Sulla ricevibilità delle osservazioni scritte presentate alla Corte dalle parti intervenienti nel procedimento principale

- 29 Sono intervenuti nel procedimento principale a sostegno di Orizzonte Salute e hanno presentato osservazioni scritte alla Corte il Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons), la Camera Amministrativa Romana, l'Associazione dei Consumatori Cittadini europei, l'Ordine degli Avvocati di Roma, l'Associazione dei Giovani Amministrativisti e la Società italiana degli Avvocati Amministrativisti (in prosieguito, congiuntamente: gli «interveniienti nel procedimento principale»).
- 30 Il governo italiano fa valere l'irricevibilità delle osservazioni scritte depositate dalle parti intervenute dopo la pronuncia della decisione di rinvio e la sospensione del procedimento principale. Tale irricevibilità discenderebbe dall'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e il giudice nazionale non potrebbe, dopo la sospensione del procedimento, valutare la ricevibilità di un intervento successivo al rinvio. Secondo tale governo, occorre escludere dagli atti le osservazioni scritte depositate da persone fisiche e giuridiche diverse da quelle in causa alla data in cui la domanda di pronuncia pregiudiziale è stata introdotta, per evitare che il procedimento si trasformi in *actio popularis*.
- 31 A tal riguardo occorre ricordare che, quanto alla partecipazione al procedimento pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 1, del regolamento di procedura, in combinato disposto con l'articolo 23 dello Statuto della Corte, possono presentare osservazioni dinanzi alla Corte le parti nel procedimento principale, gli Stati membri, la Commissione, nonché, eventualmente, l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione europea che ha adottato l'atto sulla cui validità o interpretazione si controverte, gli Stati aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo diversi dagli Stati membri, l'Autorità di vigilanza AELS e gli Stati terzi interessati. Dato che l'elenco contenuto in tali disposizioni è esaustivo, questo diritto non può essere esteso a persone fisiche o giuridiche che non siano espressamente previste.
- 32 Le «parti nel procedimento principale», ai sensi dell'articolo 97, paragrafo 1, del regolamento di procedura, sono determinate in quanto tali dal giudice del rinvio, conformemente alle disposizioni del diritto nazionale. Conseguentemente, spetta al giudice del rinvio determinare, secondo le norme processuali nazionali, le parti del procedimento principale dinanzi ad esso pendente.
- 33 Non spetta alla Corte verificare se una decisione del giudice del rinvio che consente un intervento dinanzi ad esso sia stata adottata conformemente a tali norme. La Corte deve attenersi a tale decisione fintantoché esso non sia stato revocato nell'ambito dei mezzi di ricorso previsti dal diritto

nazionale (v., per analogia, sentenze Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz, C 309/02, EU:C:2004:799, punto 26, nonché Burtscher, C 213/04, EU:C:2005:731, punto 32).

- 34 Orbene, nella specie non si sostiene che la decisione relativa all'ammissibilità delle parti intervenienti nel procedimento principale non sia stata conforme alle norme che disciplinano il procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio né che sia stato proposto un ricorso avverso tale decisione.
- 35 Non può riconoscersi la qualità di «parte nel procedimento principale» ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 1, del regolamento di procedura, letto in combinato disposto con l'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia, ad una persona, e quest'ultima non può essere ammessa ad un procedimento dinanzi alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, qualora questa persona introduca dinanzi a un giudice nazionale la sua domanda di intervento non per assumere un ruolo attivo nella prosecuzione dell'azione dinanzi al giudice nazionale, ma al solo fine di partecipare al procedimento dinanzi alla Corte (v., in tal senso, ordinanza Football Association Premier League e a., C 403/08 e C 429/08, EU:C:2009:789, punto 9).
- 36 Tuttavia, occorre rilevare che nessun elemento del fascicolo indica che gli intervenienti nel procedimento principale non intenderebbero assumere un ruolo attivo nel procedimento dinanzi al giudice del rinvio e vorrebbero manifestarsi esclusivamente nel contesto del procedimento dinanzi alla Corte.
- 37 Infine, sarebbe incompatibile con il principio di buona amministrazione della giustizia e con l'esigenza di trattare le questioni pregiudiziali entro un termine ragionevole il fatto che il procedimento scritto dinanzi alla Corte, in ragione di successive ammissioni di interventi e del termine di due mesi previsto dall'articolo 23, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia per il deposito delle osservazioni scritte di tali intervenienti, non possa concludersi o che la fase scritta del procedimento debba essere riaperta.
- 38 È in tale contesto che l'articolo 97, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte prevede che, quando un giudice nazionale comunica alla Corte l'intervento di una parte nuova nel procedimento principale, e la causa è già pendente dinanzi alla Corte, la nuova parte accetti di assumere la causa nello stato in cui essa si trova alla data di tale informazione.
- 39 In tal modo, la Corte può essere indotta a consentire che un interveniente nel procedimento principale depositi osservazioni scritte solo entro il termine di cui godono, a tal fine, gli interessati ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte, ai quali la domanda di pronuncia pregiudiziale è stata inizialmente notificata.
- 40 Si deve rilevare che, nell'ambito del presente procedimento, il deposito delle osservazioni scritte delle parti intervenienti ammesse al procedimento principale dal giudice del rinvio non ha costituito un rischio per la buona amministrazione della giustizia né per il trattamento della causa entro un termine ragionevole. La Corte ha pertanto considerato che non occorre far ricorso alla facoltà menzionata al punto che precede della presente sentenza.
- 41 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre respingere gli argomenti del governo italiano intesi a far dichiarare irricevibili le osservazioni scritte depositate dagli intervenienti al procedimento principale. Tali osservazioni scritte sottoposte alla Corte sono ricevibili.

Sulla questione pregiudiziale

- 42 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1 della direttiva 89/665 nonché i principi di equivalenza e di effettività debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, la quale impone, all'atto di proposizione di un ricorso nei procedimenti giurisdizionali amministrativi in materia di appalti pubblici, il versamento di tributi giudiziari più elevati che in altre materie.

- 43 L'articolo 1, paragrafi 1 e 3, della direttiva 89/665 impone agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per garantire l'esistenza di ricorsi efficaci e quanto più rapidi possibile contro le decisioni delle autorità aggiudicatrici incompatibili con il diritto dell'Unione, garantendo un'ampia accessibilità dei ricorsi da parte di chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione.
- 44 Tale direttiva riconosce agli Stati membri un potere discrezionale nella scelta delle garanzie procedurali da essa previste e delle formalità ad esse relative (v. sentenza *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie e a.*, C 568/08, EU:C:2010:751, punto 57).
- 45 Segnatamente, la direttiva 89/665 non contiene alcuna disposizione attinente specificamente ai tributi giudiziari da versare da parte degli amministratori per proporre, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della direttiva medesima, un ricorso di annullamento avverso una decisione asseritamente illegittima relativa ad un procedimento di aggiudicazione di appalti pubblici.
- 46 Secondo costante giurisprudenza, in assenza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta a ciascuno Stato membro, in forza del principio di autonomia processuale degli Stati membri, stabilire le modalità della procedura amministrativa e quelle relative alla procedura giurisdizionale intese a garantire la tutela dei diritti spettanti agli amministratori in forza del diritto dell'Unione. Tali modalità procedurali non devono, tuttavia, essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi previsti per la tutela dei diritti derivanti dall'ordinamento interno (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (sentenze *Club Hotel Loutraki e a.*, C 145/08 e C 149/08, EU:C:2010:247, punto 74 nonché *eVigilo*, C 538/13, EU:C:2015:166, punto 39).
- 47 Inoltre, dato che siffatti tributi giudiziari costituiscono modalità procedurali di ricorso giurisdizionale destinate ad assicurare la salvaguardia dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione ai candidati ed agli offerenti lesi da decisioni delle autorità aggiudicatrici, essi non devono mettere in pericolo l'effetto utile della direttiva 89/665 (v., in tal senso, sentenze *Universale-Bau e a.*, C 470/99, EU:C:2002:746, punto 72, nonché *eVigilo*, C 538/13, EU:C:2015:166, punto 40).
- 48 Per quanto riguarda il principio di effettività, la Corte ha già avuto modo di affermare che esso implica un'esigenza di tutela giurisdizionale, sancita dall'articolo 47 della Carta, che il giudice nazionale è tenuto a rispettare (v., in tal senso, sentenza *Sánchez Morcillo e Abril García*, C 169/14, EU:C:2014:2099, punto 35 nonché la giurisprudenza ivi richiamata).
- 49 In tal senso, l'articolo 1 della direttiva 89/665 deve necessariamente essere interpretato alla luce dei diritti fondamentali sanciti da tale Carta, in particolare il diritto al ricorso effettivo dinanzi a un giudice, previsto dal suo articolo 47 (v., in tal senso, sentenza *Ryneš*, C 212/13, EU:C:2014:2428, punto 29).
- 50 Occorre pertanto verificare se una normativa come quella oggetto del procedimento principale possa essere considerata conforme ai principi di equivalenza e di effettività nonché all'effetto utile della direttiva 89/665.
- 51 I due aspetti di questa verifica riguardano, da una parte, l'importo del contributo unificato da versare per la proposizione di un ricorso in procedimenti giurisdizionali amministrativi in materia di appalti pubblici e, dall'altra, l'ipotesi di cumulo di tali contributi versati nel contesto di una stessa procedura giurisdizionale amministrativa in materia di appalti pubblici.
- Sul contributo unificato da versare per la proposizione di un ricorso in procedimenti giurisdizionali amministrativi in materia di appalti pubblici*
- 52 In primo luogo, occorre ricordare, al pari del governo austriaco, che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 89/665, detta direttiva si applica agli appalti di cui alla direttiva 2004/18, a meno che tali appalti siano esclusi a norma degli articoli da 10 a 18 di quest'ultima direttiva.

- 53 Orbene, ai sensi dell'articolo 7, che si trova nel capo II della direttiva 2004/18, intitolato «Campo di applicazione», detta direttiva si applica solo agli appalti pubblici il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto è pari o superiore alle soglie previste dalla stessa disposizione.
- 54 Ne consegue che agli appalti pubblici di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici diverse da autorità governative centrali il cui valore sia inferiore a EUR 193 000 non si applica la direttiva 2004/18 e, conseguentemente, nemmeno la direttiva 89/665.
- 55 Per quanto riguarda il principio di effettività, occorre ricordare che il regime dei tributi giudiziari oggetto del procedimento principale prevede tre importi fissi di contributo unificato pari a EUR 2 000, 4 000 e 6 000, per le tre categorie di appalti pubblici, vale a dire quelli di valore pari o inferiore a EUR 200 000, quelli il cui valore si situa tra EUR 200 000 e 1 000 000, e quelli il cui valore è superiore a EUR 1 000 000.
- 56 Dagli atti sottoposti alla Corte risulta che il sistema degli importi fissi di contributo unificato è proporzionale al valore degli appalti pubblici che ricadono in queste tre differenti categorie e possiede, complessivamente inteso, carattere degressivo.
- 57 Infatti, il contributo unificato da versare, espresso in percentuale dei valori «limite» delle tre categorie di appalti pubblici, varia dall'1,0% all'1,036% del valore dell'appalto se esso si situa tra EUR 193 000 e 200 000, dallo 0,4 al 2,0% se tale valore si situa tra EUR 200 000 e 1 000 000, e corrisponde allo 0,6% del valore dell'appalto o a una percentuale inferiore, se detto valore è superiore a EUR 1 000 000.
- 58 Orbene, i tributi giudiziari da versare per proporre ricorsi giurisdizionali amministrativi in materia di appalti pubblici che non siano superiori al 2% del valore dell'appalto in questione non sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione in materia di appalti pubblici.
- 59 Nessuno degli elementi dedotti dal giudice del rinvio o dagli interessati che hanno presentato osservazioni alla Corte rimette in questione tale affermazione.
- 60 Segnatamente, per quanto riguarda la fissazione del contributo unificato in funzione del valore dell'appalto oggetto del procedimento principale e non in funzione del beneficio che l'impresa partecipante al bando di gara può legittimamente attendersi dall'appalto stesso, occorre indicare, da un canto, che diversi Stati membri riconoscono la possibilità di calcolare i tributi processuali da versare basandosi sul valore dell'oggetto della controversia.
- 61 D'altro canto, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 40 delle conclusioni, nell'ambito degli appalti pubblici un sistema che imponga calcoli specifici per ogni procedura di aggiudicazione di un appalto e per ogni impresa, il cui risultato potrebbe essere contestato, risulterebbe complicato e imprevedibile.
- 62 Quanto all'applicazione del contributo unificato italiano a svantaggio degli operatori che possiedono una debole capacità finanziaria, occorre rilevare, da un canto, al pari della Commissione, che tale contributo è imposto indistintamente, quanto alla sua forma e al suo importo, nei confronti di tutti gli amministratori che intendano proporre ricorso avverso una decisione adottata dalle amministrazioni aggiudicatrici.
- 63 Occorre rilevare che tale sistema non crea una discriminazione tra gli operatori che esercitano nel medesimo settore di attività.
- 64 Peraltro, risulta dalle disposizioni delle direttive dell'Unione in materia di appalti pubblici, quali l'articolo 47 della direttiva 2004/18, che la partecipazione di un'impresa ad un appalto pubblico presuppone una capacità economica e finanziaria adeguata.
- 65 Infine, sebbene la parte ricorrente abbia l'obbligo di anticipare il contributo unificato all'atto di

proposizione del proprio ricorso giurisdizionale avverso una decisione in materia di appalti pubblici, la parte soccombente è tenuta, in linea di principio, a rimborsare i tributi giudiziari anticipati dalla parte che risulta vincitrice.

66 Quanto al principio di equivalenza, la circostanza per la quale, nell'ambito delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, il contributo unificato da versare è considerevolmente più elevato, da una parte, degli importi da versare per le controversie amministrative assoggettate al procedimento ordinario e, dall'altra parte, dei tributi giudiziari percepiti nei procedimenti civili, non può, di per sé, dimostrare una violazione di detto principio.

67 Il principio di equivalenza, infatti, come è stato ricordato al punto 46 della presente sentenza, implica un pari trattamento dei ricorsi fondati su una violazione del diritto nazionale e di quelli, simili, fondati su una violazione del diritto dell'Unione, e non l'equivalenza delle norme processuali nazionali applicabili a contenziosi di diversa natura, quali il contenzioso civile, da un lato, e quello amministrativo, dall'altro, o a contenziosi che ricadono in due differenti settori del diritto (v. sentenza ÖBB Personenverkehr, C 417/13, EU:C:2015:38, punto 74).

68 Nella specie, nessuno degli elementi fatti valere dinanzi alla Corte è tale da supportare l'argomento secondo cui il sistema del contributo unificato italiano si applicherebbe in modo diverso ai ricorsi fondati su diritti che spettano agli amministrati in forza del diritto dell'Unione relativo agli appalti pubblici rispetto a quelli che si fondano sulla violazione del diritto interno aventi il medesimo oggetto.

69 Se ne deve trarre la conclusione che i tributi giudiziari da versare all'atto di proposizione di un ricorso nei procedimenti giurisdizionali amministrativi in materia di appalti pubblici, quali il contributo unificato oggetto del procedimento principale, non lede né l'effetto utile della direttiva 89/665 né i principi di equivalenza e di effettività.

Sul cumulo dei contributi unificati versati nel contesto di una stessa procedura giurisdizionale amministrativa in materia di appalti pubblici

70 Secondo la normativa nazionale, il contributo unificato deve essere versato non solo all'atto del deposito del ricorso introduttivo del giudizio avverso la decisione adottata da un'amministrazione aggiudicatrice in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, ma il medesimo importo deve essere parimenti versato per i ricorsi incidentali e i motivi aggiunti che introducono domande nuove nel corso del giudizio.

71 Dalla decisione di rinvio risulta che, ai sensi di una circolare del Segretario generale della Giustizia Amministrativa del 18 ottobre 2001, solo l'introduzione di atti procedurali autonomi rispetto al ricorso introduttivo del giudizio e intesi ad estendere considerevolmente l'oggetto della controversia dà luogo al pagamento di tributi supplementari.

72 La percezione di tributi giudiziari multipli e cumulativi nel contesto del medesimo procedimento giurisdizionale amministrativo non si pone in contrasto, in linea di principio, né con l'articolo 1 della direttiva 89/665, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, né con i principi di equivalenza e di effettività.

73 Una tale percezione, infatti, contribuisce, in linea di principio, al buon funzionamento del sistema giurisdizionale, in quanto essa costituisce una fonte di finanziamento dell'attività giurisdizionale degli Stati membri e dissuade l'introduzione di domande che siano manifestamente infondate o siano intese unicamente a ritardare il procedimento.

74 Tali obiettivi possono giustificare un'applicazione multipla di tributi giudiziari come quelli oggetto del procedimento principale solo se gli oggetti dei ricorsi o dei motivi aggiunti sono effettivamente distinti e costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente.

75 Se la situazione non è in tali termini, l'obbligo di pagamento aggiuntivo di tributi giudiziari in ragione della presentazione di tali ricorsi o motivi si pone, invece, in contrasto con l'accessibilità dei mezzi di

ricorso garantita dalla direttiva 89/665 e con il principio di effettività.

- 76 Quando una persona propone diversi ricorsi giurisdizionali o presenta diversi motivi aggiunti nel contesto del medesimo procedimento giurisdizionale, la sola circostanza che la finalità di questa persona sia quella di ottenere un determinato appalto non comporta necessariamente l'identità di oggetto dei suoi ricorsi o dei suoi motivi.
- 77 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.
- 78 Peraltro, dinanzi alla Corte non è stato sollevato alcun argomento tale da rimettere in questione la conformità del cumulo delle contribuzioni unificate con il principio di equivalenza.
- 79 Considerato quanto precede, occorre risolvere la questione presentata come segue:
- L'articolo 1 della direttiva 89/665 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.
 - L'articolo 1 della direttiva 89/665 nonché i 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. Tuttavia, 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.

Sulle spese

- 80 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 (Quinta Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 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.**
- 2) **L'articolo 1 della direttiva 89/665, come modificata dalla direttiva 2007/66, nonché i 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. Tuttavia, 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.

Firme

* [Lingua processuale: l'italiano.](#)