

Camera Amministrativa Distrettuale  
degli Avvocati di Bari  
Palazzo Diana - Piazza Massari  
Sede del TAR Puglia - Bari  
70122 BARI (ITALIA)

Al Presidente della Commissione  
dell'Unione Europea  
Rue de la Loi n. 200  
B-1049 BRUXELLES BELGIO

*Camera Amministrativa Distrettuale degli Avvocati di Bari*

IL PRESIDENTE

**Al Presidente della Commissione  
dell'Unione Europea**  
Rue de la Loi n. 200  
B-1049 BRUXELLES BELGIO

**ESPOSTO ALLA COMMISSIONE EUROPEA**

**Oggetto: Richiesta ai sensi delle norme di cui agli articoli 258-260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea di avvio della procedura di infrazione per violazione degli obblighi comunitari nei confronti della Repubblica italiana in riferimento all'art. 4, comma 3, del Trattato sull'Unione europea e per la violazione della Direttiva 2007/66/CE del Consiglio nella parte in cui prevede il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici; nonché per la violazione delle norme e dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in tema di accesso alla giustizia, concorrenza, libera circolazione di persone, beni e servizi, libertà di stabilimento, non discriminazione, proporzionalità, ragionevolezza.**

**A) Per l'introduzione da parte dello Stato italiano di alcune norme che hanno rideterminato il contributo unificato per l'accesso alla**

giustizia amministrativa, con riferimento specifico alle controversie relative agli affidamenti pubblici di lavori, servizi e forniture, in un importo forfetario, che prescinde dal valore della controversia, pari a €. 4.000 per il ricorso principale di primo grado, ulteriori €. 4.000 per ciascun atto di motivi aggiunti che introduca domande nuove, ed €. 4.000 per il ricorso incidentale, nonché per i medesimi importi nel giudizio d'appello (€. 4.000 per il ricorso in appello; €. 4.000 per l'appello incidentale). V'è inoltre la previsione dell'aumento del predetto contributo della metà (€. 2.000) ove il difensore non indichi, nel ricorso, nei motivi aggiunti o nel ricorso incidentale (e nei corrispondenti atti in grado d'appello), il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio recapito fax. Infine v'è la previsione, nel caso in cui la decisione del ricorso sia fondata su ragioni manifeste, della condanna d'ufficio nei confronti della parte soccombente ad una sanzione pecuniaria non inferiore al doppio (minimo €. 4.000) e non superiore al quintuplo (massimo €. 20.000) dell'importo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio versato in favore dello Stato.

B) Attraverso l'elevazione indiscriminata dell'importo (ad es., per il ricorso e per l'appello il costo standard è pari ad €. 10.000) e la moltiplicazione dei casi in cui è necessario versare il contributo

unificato in materia di appalti pubblici (ad es., per i motivi aggiunti €. 4.000), nonché alla luce del doppio regime sanzionatorio appena cennato, sempre parametrato al costo base del contributo unificato, che può cagionare un esborso ulteriore fino ad €. 22.000 si comprime in modo evidente l'esercizio del diritto di difesa:

B.1 ostacolando l'accesso alle procedure previste dalla legge per i ricorsi in materia di aggiudicazione degli appalti;

B.2 limitando fortemente il controllo giurisdizionale circa la legittimità dell'operato delle stazioni appaltanti e, in definitiva,

B.3 falsando il regime della libera concorrenza (diversi casi che presentano manifeste violazioni della disciplina della concorrenza sfuggiranno al vaglio di legittimità del giudice amministrativo) nonché

B.4 violando il principio di non discriminazione degli operatori economici (l'entità e la moltiplicazione del contributo, in quanto totalmente svincolate dal valore della causa, incidono pesantemente sulle imprese partecipanti ad appalti di rilievo comunitario e nazionale, di media e modesta entità, che rappresentano la quasi totalità delle imprese italiane, mentre per gli affidamenti più cospicui, riservati ai grandi gruppi imprenditoriali, il contributo forfettario è destinato a gravare in misura assai minore);

**B.5 di conseguenza, restringendo ingiustificatamente le occasioni di espletamento della libera prestazione dei servizi e dell'attività professionale da parte degli avvocati.**

**C) Tutto ciò in violazione:**

- delle norme di cui agli articoli 1, commi 1, 2 e 3 della direttiva 89/665/CE nel testo sostituito dall'art.1 della direttiva 2007/66/CE dell'11.12.2007;
- dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi di non discriminazione, trasparenza, ragionevolezza, proporzionalità e dell' "effetto utile";
- delle norme di cui agli articoli 45 e ss., 49 e ss., 101 e ss., 67, co.4, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

\* \* \* \*

1) La **Camera amministrativa distrettuale degli avvocati di Bari**, con sede in Bari, associazione senza scopo di lucro costituita il 16 dicembre 1995 per notar Michele Buquicchio (atto rep. 21525 – racc. 8258, registrato a Bari il 28 dicembre 1995) che persegue il fine di tutelare l'attività professionale degli avvocati amministrativisti anche attraverso il "*costruttivo confronto...con le Istituzioni nazionali ed europee*" (art.3 dello Statuto), in persona del suo Presidente legale rappresentante *pro tempore* avvocato Fulvio Mastroviti, che agisce anche in proprio, Cod. fisc. MST FLV 49E21 A662F, indirizzo di posta certificata PEC [fulvio.mastroviti@avvocatibari.legalmail.it](mailto:fulvio.mastroviti@avvocatibari.legalmail.it), elettivamente domiciliata ai fini del presente atto presso lo studio dello stesso in Bari (IT) alla via Quintino Sella n° 40 – 70122;

2) I sottoscritti signori cittadini italiani, tutti esercenti la professione di avvocato (essendo a ciò abilitati secondo le norme dell'ordinamento nazionale italiano) nonché soci della Camera Amministrativa degli avvocati di Bari, Annalisa Agostinacchio, Annamaria Angiuli, Alberto Bagnoli, Salvatore Basso, Gabriele Bavaro, Francesco Paolo Bello, Vincenzo Caputi Iambrenghi, Francesco Caputi Iambrenghi, Rossella Chieffi, Carlo Colapinto, Filippo Colapinto, Luigi D'Ambrosio, Giuseppe Dalfino, Nicolò de Marco, Antonio Leonardo Deramo, Michele Didonna, Francesco Silvio Dodaro, Augusto Farnelli, Bruna Flace, Enrico Follieri, Rosaria Gadaleta, Franco Gagliardi La Gala, Massimo Ingravalle, Ignazio Lagrotta, Fabrizio Lofoco, Aldo Loiodice, Isabella Loiodice, Felice Eugenio Lorusso, Giuseppe Macchione, Nino Sebastiano Matassa, Agostino Meale, Antonia Molfetta, Francesco Muscatello, Francesco Stefano Nanula, Giovanni Vittorio Nardelli, Annamaria Nico, Gennaro Notarnicola, Marco Palieri, Filippo Panizzolo, Loredana Papa, Bice Annalisa Pasqualone, Ermelinda Pastore, Natalia Pinto, Gaetano Prudente, Raffaele Guido Rodio, Giampaolo Sechi, Giacomo Sgobba, Vito Spano, Carlo Tangari, Giuseppe Tempesta, Emilio Toma, Giacomo Valla, Massimo Vernola, tutti elettivamente domiciliati ai fini della presente procedura in Bari presso lo studio dell'avv. Fulvio Mastroviti alla via Quintino Sella n° 40 - 70122,

**ESPONGONO**

1. Con decreto del Presidente della Repubblica italiana del 30 maggio 2002, n. 115, all'art.13, comma 1, si è registrato il passaggio dal regime di tassazione degli atti giudiziari che prevedeva l'apposizione di una marca da bollo ogni quattro pagine, la tassa di iscrizione a ruolo e i diritti di segreteria, al pagamento di un contributo unificato per l'accesso ai giudizi civili e amministrativi, determinato in modo speculare, ponendo a base del calcolo il valore della controversia (ad es.: da **€. 62**, per i processi di valore da €. 1.033 a €. 5.165, passando per **€. 310** per i processi del valore ricompreso tra €. 25.823 e €. 51.646 e per i processi civili e amministrativi di valore indeterminabile, fino al limite massimo di **€. 930** per i processi di valore superiore ad €. 516.457);

2. La suddetta previsione è stata radicalmente modificata con l'inserimento del comma 6-*bis* all'art. 13 d.P.R. n. 115/2002 operato dall'art. 21 del decreto legge 4 luglio 2006, n.223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, integrato dall'art. 1, co. 1307, della legge 27.12.2006, n. 296, nel senso che il contributo unificato per i processi amministrativi, diversamente da quello per i processi civili, è stato determinato per materia e non già per valore della controversia e, per quanto concerne le controversie a rito abbreviato in tema di affidamenti degli appalti che qui interessano, esso è stato individuato in misura almeno triplo rispetto alle altre controversie soggette a rito ordinario

(con contributo fissato in €. 500) e doppia rispetto ad altre controversie soggette al rito abbreviato (gravate da un contributo di €. 1.000) come segue:

- per i ricorsi in materia “di affidamento di lavori, servizi e forniture, nonche' di provvedimenti delle Autorità, il contributo dovuto e' di **euro 2.000**”;

**3.** Senonché, non pago di aver fissato il contributo più elevato in termini assoluti dell'intero comparto della giustizia italiana (e forse europea, considerato che in Francia si versano soli € 35,00, mentre in Germania e in Inghilterra la tassa di giustizia è commisurata al valore della controversia), il legislatore italiano, seguitando ad infierire anzitutto nella materia dell'affidamento degli appalti, ha per due volte posto mano alla modifica del contributo unificato di cui all'art.13, co. 6-*bis*, del d.P.R. n. 115/2002:

**3.1** all'art.15 del decreto legislativo n. 53 del 20.3.2010 (previsione confermata dal codice approvato con D.Lgs.n. 104/2010, all'art.3, co.11, dell'allegato 4), che reca ad oggetto proprio l' *“Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici”*, si è disposta la moltiplicazione nel pagamento del contributo, pari ad €. 2.000,00 prevedendosi il relativo versamento oltre che per il ricorso introduttivo del giudizio, anche per *“quello incidentale e i motivi aggiunti*



*che introducono domande nuove” (circostanze, quella dei motivi aggiunti e del ricorso incidentale, assai ricorrenti);*

**3.2** all’art.37, co.6, del decreto legge del 6.7.2011, n. 98, convertito in **legge 15 luglio 2011, n. 111** (in *G.U.R.L.* n. 164 del 16 luglio 2011 - in vigore dal 17 luglio 2011) si è elevato il predetto contributo per i ricorsi introduttivi in materia di affidamento di pubblici lavori servizi e forniture (e per gli atti adottati dalle Autorità indipendenti) ad “**euro 4.000**”, confermandosi la moltiplicazione del suo pagamento anche per il ricorso incidentale (€. 4.000) e per i motivi aggiunti che introducano domande nuove (€. 4.000), nonché per gli atti corrispondenti in grado d’appello al Consiglio di Stato.

Inoltre, in detto decreto si prevede che *“I predetti importi sono **aumentati della metà** ove il difensore non indichi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio recapito fax, ai sensi dell’articolo 136 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104”*.

Giova rimarcare che nel predetto d.l. n. 98/2011, convertito in **legge 15 luglio 2011, n. 111**, recante misure di stabilizzazione finanziaria, è stato introdotto, al ridetto art. 37 (che contiene le *“Disposizioni per l’efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie”*), l’aumento del contributo unificato per le cause civili e amministrative (oltre a quelle fiscali), disponendo, quanto alle controversie civili, l’incremento del 10% per quelle di valore più basso

e del 20% per quelle di valore più elevato, cioè elevando l'importo minimo del contributo da 33 a 37 euro, quello massimo da 1.221 a 1.466 euro. Anche per le cause amministrative è previsto un ritocco del contributo di tenore analogo, **con l'eccezione della cause in materia di appalti che registrano l'aumento dal 100% al 150% (in caso di omessa indicazione nel ricorso della PEC o del fax del difensore) dell'importo del contributo unificato già precedentemente determinato in misura abnorme.**

4. Per giunta, all'art.15 del decreto legislativo n. 195 del 2011 si è introdotta la modifica dell'art.26, co.2, del Codice del processo amministrativo prevedendo che: *"Il giudice condanna d'ufficio la parte soccombente al pagamento di una **sanzione pecuniaria**, in misura **non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio, quando la parte soccombente ha agito o resistito temerariamente in giudizio. Al gettito delle sanzioni previste dal presente comma si applica l'articolo 15 delle norme di attuazione"***.

\* \* \* \*

5. Tanto premesso la scrivente associazione, che persegue lo scopo statutario di tutelare gli interessi degli avvocati amministrativisti anche davanti agli organi di giustizia, nonché i sottoscritti avvocati che operano prevalentemente se non esclusivamente nel campo del diritto amministrativo, rilevano che, con l'emanazione delle norme di cui ai

punti 2, 3.1, 3.2 e 4 che precedono, la Repubblica italiana ha **violato le norme e i principi della direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11.12.2007**, con riferimento specifico all'articolo 1, commi nn. 1, 2 e 3, laddove si prevede che 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...**”(art.1, co.1), *“garantiscono che **non vi sia alcuna discriminazione** tra le imprese suscettibile di far valere un pregiudizio nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto...”* (co.2) e *“provvedono a rendere **accessibili le procedure di ricorso**, secondo le 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”* (co.3).*

**5.1** Infatti, a seguito dell'elevazione del contributo unificato a €. 4.000 e la sua duplicazione per la proposizione dei motivi aggiunti che rappresentano ormai un completamento fisiologico del ricorso introduttivo (vuoi perché il ricorso deve essere proposto entro il termine dimezzato di 30 giorni dalla conoscenza dell'esito negativo della procedura, salva la necessaria proposizione dei motivi aggiunti a seguito dell'integrale conoscenza degli atti di gara; vuoi perché nel caso, assai frequente, dell'impugnazione della esclusione dalla gara da esperirsi

entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento, la ditta è comunque tenuta a gravare con motivi aggiunti anche l'aggiudicazione finale che di regola sopravviene alla presentazione del ricorso), **per l'introduzione della controversia innanzi al giudice amministrativo in tema di appalti, il ricorrente è costretto a preventivare un esborso preliminare e immediato di € 8.000 destinati soltanto al pagamento del contributo unificato** per il giudizio di primo grado.

Inoltre, per l'appello, si aggiungono **€ 4.000**, con conseguente raggiungimento, nell'ipotesi meno onerosa per il ricorrente, dell'importo complessivo di **€ 12.000**.

La violazione è ancor più grave e manifesta, considerando che la norma che ha previsto la moltiplicazione del pagamento del contributo unificato per ciascun atto di ricorso introduttivo, motivi aggiunti e ricorso incidentale (e degli atti corrispettivi nel giudizio d'appello), cioè quella contenuta all'art.15 del decreto legislativo n. 53 del 20.3.2010, che modificato in tal senso l'art.6-*bis* del d.P.R. n. 115/2002, è stata assunta, con l'intero decreto legislativo, in dichiarata **attuazione** della direttiva n. 2007/66/CE, pur ponendosi, quanto alla suddetta previsione di pagamento multiplo del contributo unificato, in frontale contrasto con la stessa.

**5.2** Sicché risultano palesemente violati i principi ispiratori della direttiva suddetta di trasparenza e non discriminazione che avrebbero dovuto tradursi nell'approntamento di un sistema che garantisse

l'efficacia e l'accessibilità al ricorso amministrativo avverso gli atti ritenuti lesivi, mentre l'elevazione e la duplicazione del contributo sortiscono l'effetto opposto di scoraggiare, se non di ostacolare, la proposizione del ricorso, premiando, e pertanto incentivando, i comportamenti illegittimi delle amministrazioni aggiudicatrici che restano totalmente "fuori controllo".

**5.3** I contorni della violazione suddetta si colgono agevolmente ove si consideri che, con lo stesso d.l. n. 70/2011 convertito nella legge n. 106/2011, sono stati modificati gli art. 122, co.7, e 125, co.11, del codice degli appalti nel senso di prevedere il ricorso all'affidamento diretto per servizi o forniture in economia inferiori ad €. 40.000, ovvero la previa consultazione di cinque operatori idonei, se sussistenti, per l'analogo affidamento di importo fino ad €. 193.000; identica previsione è stata introdotta per l'affidamento degli appalti di lavori fino a €. 500.000,00. Orbene, in tale, cospicuo segmento delle procedure d'appalto, sostanzialmente sottratto all'evidenza pubblica e per tal via necessitante di maggior controllo da parte del giudice amministrativo (*"Per contrastare l'aggiudicazione di appalti mediante affidamenti diretti illegittimi, che secondo la Corte di Giustizia rappresenta la violazione più grave del diritto comunitario degli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice o di un ente aggiudicatore..."*: punto 13 della premessa alla direttiva 2007/66) la previsione del nuovo contributo unificato e delle eventuali sanzioni aggiuntive preclude del

tutto la proposizione del ricorso, poiché chi preveda di conseguire un utile variabile da €. 50.000 a €. 4.000 (pari al 10% delle basi d'asta dianzi ipotizzate, prescindendo dal considerare il ribasso proposto dall'impresa), di certo non potrà far valere le sue ragioni in un giudizio che preveda una "tassa" preliminare di accesso alla fase di primo grado di €. 8.000, salve le ulteriori spese, anche per il secondo grado, oltre ai compensi per il difensore.

Del pari il contributo per l'accesso al giudizio di primo e secondo grado, sempre per via della sua abnorme consistenza e della possibilità, tutt'altro che astratta, che i costi del giudizio derivanti dal "prelievo" statale siano per giunta incrementati a seguito dell'applicazione delle sanzioni già menzionate, scoraggia l'accesso alla giustizia anche nell'ipotesi in cui siano in gioco appalti di **rilevanza comunitaria** (cioè con base d'asta superiore alle soglie di €. 125.000 e di €. 193.000 previste all'art.28, co.1, lett. a) e b), del D.Lgs.n. 163/2006 per i servizi e le forniture e a €. 4.845.000 per gli appalti di lavori), considerando anche che l'utile reale preventivato dalle imprese concorrenti è quantificabile, sia pur in via approssimativa, nel 10% del prezzo contrattuale, cioè dal prezzo a base d'asta al netto del ribasso proposto.

**5.4** Sotto tali ultimi profili si rileva la palese **violazione del diritto di difesa**, di accesso libero e facilitato alla giustizia e del principio di effettività della tutela giurisdizionale, ai sensi della norma dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 67,

co.4, del Trattato sul Funzionamento dell'unione Europea.

**5.5** Né l'eventuale rifusione del contributo a carico dell'amministrazione soccombente che dovrebbe essere pronunciata dal giudice amministrativo in caso di accoglimento del ricorso potrebbe scalfire il pesante effetto deflattivo della proposizione dei ricorsi appena illustrato: infatti, la previsione attendibile dell'esito positivo della causa è, allo stato, sostanzialmente preclusa, data la difficoltà oggettiva della materia, le continue innovazioni che la caratterizzano (il codice degli appalti, approvato con D.Lgs.n. 163/2006 è stato sottoposto in cinque anni ad almeno dieci interventi correttivi e modificativi di rilievo) e le oscillazioni sempre più marcate della giurisprudenza amministrativa. Dunque, la impresa potenziale ricorrente, comunque chiamata ad effettuare un versamento oneroso e anticipato, non può nemmeno fare serio affidamento nella restituzione del contributo.

\* \* \* \*

**6. Risultano altresì violati le norme e i principi di non discriminazione, libera concorrenza, libera circolazione delle persone e dei servizi, libertà di stabilimento, trasparenza, di proporzionalità e dell'effetto utile, sotto molteplici profili (artt. 45 e ss., art. 49 e ss., art. 101 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).**

**6.1** Infatti, come si è chiarito in premessa, le norme in commento discriminano i concorrenti che partecipano alle gare di importo medio-

basso, proprio quelle che, nei casi segnalati, sono attribuite con procedure semplificate e fuori controllo, poiché in tal caso l'incidenza del contributo e delle sanzioni è assai elevata rispetto all'utilità che l'impresa può ricavare dallo svolgimento dell'appalto, mentre i grandi gruppi interessati alle commesse più rilevanti, che risultano anche quelle più controllate, potranno seguitare ad impugnare gli atti illegittimi innanzi al giudice amministrativo data l'incidenza minore del contributo fissato in modo identico per tutti a prescindere dal valore della controversia.

**6.2** Sussistono inoltre chiari profili di discriminazione legati alla materia trattata e alla giurisdizione adita: il soggetto che ambisca a ristabilire la legittimità in una procedura d'appalto è gravato da un contributo unificato almeno 7 volte superiore rispetto al soggetto che persegua lo stesso scopo in altra materia del diritto amministrativo soggetta al rito ordinario. Del pari, l'aspirante aggiudicatario che impugni l'esito di gara verserà un contributo unificato almeno 3 volte superiore all'appaltatore che adisca il giudice ordinario a tutela di un suo presunto credito nei confronti della Stazione appaltante, pur se il valore della controversia civile fosse largamente superiore a quello della causa amministrativa.

**6.3** Tutto ciò non può che comportare anche la violazione delle norme e dei principi in materia di libera concorrenza e libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi in ambito comunitario. Infatti, per un



verso le imprese discriminate rischiano di essere cancellate dal mercato, o comunque la loro attività economica risulta seriamente ostacolata dalle difficoltà di accesso alla giustizia amministrativa. Per altro verso, l'assenza di controllo nell'operato delle Stazioni appaltanti non potrà che favorire l'instaurazione di pratiche anticoncorrenziali, se non proprio illecite, a discapito dei concorrenti leali che subiscano siffatti contegni lesivi senza poter reagire adeguatamente nella sede propria del giudizio amministrativo.

**6.4** Si evidenzia, infine, la violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, posto che se il fine perseguito dallo Stato italiano fosse quello di introitare un maggior gettito, esso sarebbe frustrato dall'inevitabile calo dei giudizi amministrativi derivante dall'aumento del contributo. In ogni caso, siffatto fine non giustificerebbe in alcun modo il mezzo prescelto, posto che il sacrificio imposto agli operatori economici è sproporzionato e non uniforme, colpendo soltanto una parte di imprenditori che costituiscono l'ossatura economica del Paese e l'obiettivo avrebbe potuto essere raggiunto agevolmente, in assenza di discriminazioni, legando la determinazione del contributo al valore effettivo dell'appalto e della controversia.

Se poi il fine delle norme in commento fosse quello di ridurre il numero dei giudizi amministrativi, esso non può essere legittimamente raggiunto penalizzando soltanto le controversie relative ad una determinata materia e di un certo valore, proprio dove l'esigenza del

controllo di legalità è più sentita per tutte le ragioni già chiarite.

\* \* \* \*

7. Da ultimo, ma non per ultimo, l'introduzione delle sanzioni per l'omessa indicazione all'interno del ricorso della pec e del fax e per la cd. lite temeraria, aggravano in misura evidente gli effetti distorsivi delle norme in commento, fungendo da ulteriore ostacolo all'accesso alla tutela giurisdizionale in materia di appalti. Costituisce, infatti, un vero e proprio mostro giuridico l'introduzione delle suddette oltremodo onerose sanzioni che colpiscono l'intero comparto della giustizia amministrativa ma, essendo commisurate all'importo del contributo unificato, in realtà gravano in modo insostenibile **soltanto nella materia degli appalti pubblici** rivelando il chiaro intento di penalizzare oltremodo le ditte del settore che ritengano di aver subito una lesione nell'ambito di una procedura concorsuale, e alle quali è sostanzialmente impedito di reagire e di consentire che sia ripristinata la legalità.

Infatti, con riferimento ad una lite temeraria in materia, ad es., urbanistica, per una controversia di valore assai elevato (€. 50.000.000,00), l'interessato potrebbe subire l'applicazione della sanzione massima di €. 3.000 (pari al quintuplo del contributo unificato), mentre in caso per un caso corrispondente riguardante un appalto del valore modesto (ad es. €. 50.000), la sanzione massima sarebbe pari ad €. 20.000,00 (pur trattandosi sempre del quintuplo del contributo unificato), ciò che dimostra plasticamente l'insostenibile

effetto discriminatorio che comporta l'applicazione del sistema normativo/punitivo in esame.

**7.1** Trattasi, per giunta, di sanzioni che non hanno alcuna base giuridica nell'ordinamento nazionale e comunitario: la temerarietà della lite, ai sensi dell'art.96 del Codice di procedura civile, dev'essere provata da chi la eccepisca a suo vantaggio e presuppone l'accertamento della mala fede e della colpa grave della parte soccombente, oltre che la condanna alle spese in favore del soggetto vincitore. Nella norma in commento, viceversa, la sanzione sarà comminata dal giudice sulla scorta di un giudizio discrezionale circa l'aver agito o resistito temerariamente, presupposti che giustificherebbero una condanna al pagamento della parte soccombente della sanzione pecuniaria fino a €. 20.000,00, non già in favore del vincitore della lite, bensì dello Stato.

Dunque, la sanzione colpirà il soccombente a prescindere dalla verifica di un suo atteggiamento colpevole o connotato da mala fede e con apprezzamento totalmente riservato al giudice amministrativo.

**7.2** Né è ammissibile in ambito comunitario e nazionale l'applicazione dell'originale sanzione pecuniaria per la presunta incompletezza degli atti giudiziari di alcuni dati "tecnici", quali l'indirizzo pec e il numero di fax, all'interno di un sistema per il quale gli stessi organi giurisdizionali non sono in grado di utilizzare in modo uniforme e coerente tali strumenti e considerando che, come si appena chiarito, essa incide

pesantemente soltanto in materia di appalti, essendo pari al 50% del contributo unificato.

In ogni caso, la norma è talmente irragionevole e ingiusta che il Segretario generale del Consiglio di Stato, con circolare del 18.11.2011, ha inteso interpretarla, ben al di là del suo potato letterale, nel senso che la sanzione scatterebbe soltanto a seguito della omessa trasmissione della pec e del fax da parte del legale che sia stato previamente interpellato dalla segreteria del Tribunale.

**7.3** A ben vedere dette sanzioni, unitamente al nuovo contributo unificato, intendono penalizzare, oltre alle ditte concorrenti, anche i loro difensori che potrebbero essere chiamati a rispondere della presunta incompletezza dell'atto o di una prognosi erroneamente ottimistica circa l'esito del giudizio.

Gli avvocati amministrativisti, infatti, che già subiscono gli effetti pesanti della contrazione delle liti, al pari dei colleghi civilisti, derivanti dalla forte crisi economica in atto, si fanno carico dell'ulteriore effetto deflattivo delle controversie in materia di appalti per via dell'applicazione del nuovo contributo unificato, dovendo spesso rinunciare ad esercitare la propria funzione sociale che comprende la protezione degli interessi del soggetto che assuma di essere stato leso da un atto o da un comportamento della pubblica Amministrazione, suggerendo di desistere dall'instaurare una lite dall'esito incerto ma di certo assai onerosa sin dal suo esordio.

Senonché, gli stessi difensori potrebbero ora essere chiamati a rispondere, a differenza dei colleghi civilisti, per la presunta incompletezza dell'atto da costoro redatto nella misura della metà del contributo unificato, cioè per € 2.000,00 (mentre per le controversie civili è previsto il pagamento della metà del contributo commisurata al valore della causa cioè, al massimo, € 700,00), e fino a € 20.000,00 per la cd. lite temeraria che tende a trasformare la natura della prestazione legale da obbligazione di mezzi, in obbligazione di risultato. La violazione delle norme e dei principi in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi, concorrenza non discriminazione, di ragionevolezza e proporzionalità, sono pertanto lampanti.

\* \* \* \*

**8. IN CONCLUSIONE:** a fronte dell'esigenza, scaturente dall'applicazione delle norme e dai principi codificati nei Trattati dell'Unione europea e rimarcata dalla direttiva n. 2007/66/CE, di elevare, nella materia dell'affidamento dei lavori, servizi e forniture pubblici, le garanzie di trasparenza e non discriminazione attraverso l'approntamento di mezzi di ricorso rapidi ed efficaci, per poter accertare, con la massima celerità, tutti i casi di violazione del diritto comunitario e di quello nazionale di recepimento, le norme adottate dalla Repubblica italiana oggetto del presente esposto (per il contributo unificato e per la sanzione derivante dall'omessa indicazione nel ricorso della pec e del fax del difensore trattasi: dagli **artt.13, co. 6-bis, e 30**

**d.P.R. n. 1015/2002** siccome modificati e integrati dall'**art.1, co. 1307, l.n. 296/2006**; dall'**art. 15 del D.Lgs.n. 53/2010**; dall'**art.3, co.11, dell'allegato n.4 al D.Lgs.n. 104/2010**; dall'**art. 37, co.6, d.l. n. 98/2011, convertito dalla l.n. 111/2011**; per la sanzione da cd. lite temeraria trattasi: dell'**art.1, co.1, D.Lgs. n. 195/2011** (che ha modificato l'**art. 26, co.2, del D.Lgs. n. 104/2010**) hanno attuato un sistema articolato e complesso che ostacola il ricorso al giudice amministrativo e promuove i comportamenti non trasparenti e discriminatori nei confronti degli imprenditori del settore e dei loro legali.

\* \* \* \*

Tanto premesso, lo scrivente, nella qualità in premessa

#### **CHIEDE**

alla Commissione Europea, ai sensi delle norme di cui agli **artt. da 258 a 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**:

- previa conferma, se del caso, da parte della Repubblica italiana e delle sue Istituzioni competenti quali il Ministero della Giustizia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'Economia e della Finanze della veridicità della ricostruzione delle norme e dei dati riportati;
- previa acquisizione, se del caso, di ulteriori dati e informazioni presso la Repubblica Italiana e le sue Istituzioni competenti innanzi citate;
- previa audizione, se del caso, degli esponenti e/o delle Associazioni

rappresentative degli avvocati amministrativisti

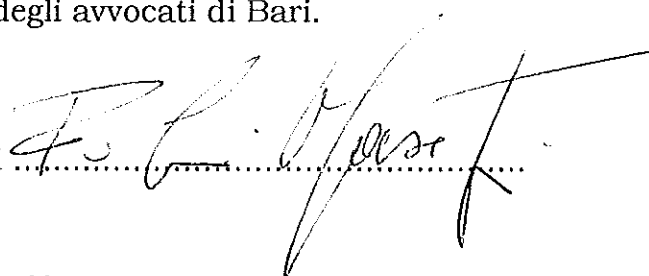
### **DI AVVIARE LA PROCEDURA D'INFRAZIONE**

per violazione degli obblighi comunitari nei confronti della Repubblica italiana **in riferimento all'art. 4, comma 3, del Trattato sull'Unione europea** per i motivi e per le violazioni delle norme e dei principi dedotti nel presente atto. Si allegano:

- 1) Statuto della Camera Amministrativa di Bari, come modificato nella seduta assembleare del 19.12.2011 e Atto Costitutivo;
- 2) Verbale della seduta assembleare del 19.12.2011;
- 3) Verbale della seduta del Consiglio Direttivo del 30.3.2011 di insediamento e nomina del Presidente della Camera Amministrativa, avv. Fulvio Mastroviti;
- 4) Verbale della seduta del Consiglio Direttivo del 18.1.2012 contenente l'autorizzazione al Presidente di sottoscrivere l'esposto alla Commissione UE per la Camera Amministrativa degli avvocati di Bari;
- 5) Copia autenticata del tesserino dell'Ordine degli avvocati di Bari e del codice fiscale dell'avv. Fulvio Mastroviti
- 6) Dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà a firma dell'avv. Fulvio Mastroviti attestante che i firmatari dell'esposto sono soci della Camera Amministrativa degli avvocati di Bari.

Bari, 18.1.2012

Avv. Fulvio Mastroviti .....



Nome e cognome	codice fiscale	sottoscrizione
MASSIMO INGRAVALE	NGRM5M64303A669E	Massimo Ingravale
GAETANO PRUDENTE	PRDGTN57A25APP3B	Gaetano Prudente
GIACOMO VALLA	VLLGCM58E14A83T	Giacomo Valla
FELICIE EUGENIO LORUSSO	FCG52P08L2203	Felicie Eugenio Lorusso
AGOSTINO MEALE	MLEGTN66R20A662Z	Agostino Meale
FRANCESCO NANULA	NNL FNC 6RE29 A669F	Francesco Nanula
ANTONIO L. DEIZATO	DRM NNL 64B0147AD	Antonio L. Deizato
Medo de Marco	DMR NCL 60M31E284P	Medo de Marco
MARCO PALIERI	PLRMRC67H05A662S	Marco Palieri
Nino Metesce	MTSN5B58E17H826V	Nino Metesce
ENRICO FOLLIERI	FLN NRC 48M10E716U	Enrico Follieri
BAVARO GABRIELE	BVRGRU71S20L682W	BVARO GABRIELE
FRANCESCO SILVIO DODAL	DDRFNC70P15A662B	FRANCESCO SILVIO DODAL
FRANCO GABRIELLA GALA	GGLFNC47T01L418S	FRANCO GABRIELLA GALA
ERPELINDA TASTORI	PSTRLN75HG9A883L	ERPELINDA TASTORI
GIOVANNI VITTORIO NANELLI	NRNGNN74B05A66CM	GIOVANNI VITTORIO NANELLI
Filippo Pecione	PNBTPP62M18A662N	Filippo Pecione
LUIGI D'AMBROSIO	DMBLG064R02A6620	LUIGI D'AMBROSIO
BROVEA FLAGE	FLC BRN 70T65F082N	BROVEA FLAGE
VITO SPANO	SPNV7764C28E157A	VITO SPANO
MARINA ALTAVIRA	LTNHRN69553A6625	MARINA ALTAVIRA
BICE ANNALISA PASQUALONE	PSRBNNF1057F376M	BICE ANNALISA PASQUALONE
FABRIZIO LOFOCO	LFCFR260R18A662R	FABRIZIO LOFOCO
GIACOMO SCOBBA	SGBGCM74M19C975P	GIACOMO SCOBBA
ROSSELLA CHIEFFI	CHFRSL72CG7L1030	ROSSELLA CHIEFFI
GIUSEPPE DALFINO	DLF64815A662R	GIUSEPPE DALFINO
IGNAZIO LAGROTTA	LGRGN269P14G942M	IGNAZIO LAGROTTA
ALDO LOIODICE	LDCLDA41E20L328N	ALDO LOIODICE



Nome e cognome	codice fiscale	sottoscrizione
ISABELLA LOIODICE	LDCSL67B47L328X	Isabella Loiodice
LOREDANA PAPA	PPALDNG67B50L0MN	Loredana Papa
RAFFAELE GUIDO RUDIC	RDRFL57T28E227G	Raffaele Rudic
ANNA MARIA NICU	NCE NHR63AG6E227H	Anna Maria Nicu
CARLO TANGARI	TNGCLR75A6625	Carlo Tangari
GENNARO NOTARNICOLA	NTRGNR60706F915H	Gennaro Notarnicola
MASSIMO VILMOIA	VINMSA63AL3662G	Massimo Vilmoia
ALBERTO BAGNOLI	BGNLRTSIE25A662Y	Alberto Bagnoli
GIAMPAOLO SECHI	SCHGPLY0F26A274W	Giampaolo Sechi
ROSARIA GADALETA	GDLRSR63B63F284W	Rosaria Gadaleta
SALVATORE BASSO	BSSSUT71SD0A662S	Salvatore Basso
ANNAMARIA ANGIOLI	NGLNHR53H60A662P	Annamaria Angioli
VINLENZO CAPUTI LAMBRENGHI	CPTVCN41T01H645G	Vinlenzo Caputi Lambrenghi
MICHELE DI DONNA	DDNML68P07A662T	Michele Di Donna
GIUSEPPE MACCHIONE	MCCGPP63P03A662Z	Giuseppe Macchione
ANNALISA AGOSTINACCIO	GSTNLS63E57L3280	Annalisa Agostinaccio
EMILIO TOMA	THOYLES8A18A662V	Emilio Toma
AUGUSTA FADISILI	FRXG5T0B6L662E	Augusta Fadisili
ANTONIA MOLFETTA	MLFNTN69L66A662B	Antonina Molfetta
FRANCESCO PAOLO BELLO	BLLFNC752PCA6620	Francesco Paolo Bello
FRANCESCO CAPUTI LAMBRENGHI	CPTFNC65D16A662A	Francesco Caputi Lambrenghi
NATALIA PINO	PNTNTL68D60H086H	Natalia Pino

Nome e cognome	codice fiscale	sottoscrizione
CARLO COLAPINTO	CLPCR46E26A055W	<i>[Signature]</i>
FILIPPO COLAPINTO	CLPFFP80M13A662J	<i>[Signature]</i>
GIUSEPPE TEMPESTA	TMPGPP64A22B6190	<i>[Signature]</i>
FRANCESCO MUSCATELLO	MSCFNC66A16G168F	<i>[Signature]</i>