

Il Consiglio di Stato interviene in tema di diritto di difesa e liquidazione di spese giudiziali (Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza 5 agosto 2025, n. 6916)

Il Consiglio di Stato si pronuncia in materia di liquidazione di spese giudiziali, rintracciandone la base giuridica nel diritto di difesa sancito dall'art. 111 Cost. e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Più specificamente, le censure rivolte ai Giudici di Palazzo Spada hanno riguardato l'applicazione da parte del giudice amministrativo di prime cure, in sede di definizione delle spese di lite, di parametri tariffari ridotti del 50% sul valore dei minimi.

Nell'accogliere l'appello, il Collegio ha precisato che la compensazione, totale o parziale, delle spese di giudizio è un istituto che può validamente operare solo in presenza di fattispecie «riferite alla difficoltà per le parti di prefigurare la fondatezza o meno delle proprie ragioni». Al contrario, nelle ipotesi di inottemperanza coscienti e persistenti delle pubbliche amministrazioni, il singolo cittadino è costretto a rivolgersi al giudice con domande giudiziali che si fondano su questioni di diritto ormai acclarate. Un simile contesto non può in alcun modo giustificare una compensazione delle spese di giudizio, ma è casomai suscettibile di «condurre ad un loro aggravamento in casi di insistenza nella difesa di tesi ormai sconfessate in sede di consolidata interpretazione delle norme di riferimento».

Su detti presupposti, il Consiglio di Stato è arrivato a chiosare che i profili connessi alla liquidazione delle spese sono inevitabilmente destinati a ripercuotersi sui diritti di difesa della parte ricorrente, atteso che un ristoro insufficiente delle spese sostenute può costituire un'indebita barriera economica all'accesso alla giustizia.

Consiglio di Stato, sez. VII - 5/08/2025, n. 6916

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2984 del 2025, proposto da An. Ba., rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Rinaldi, Nicola Zampieri, Walter Miceli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione e del Merito, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Terza) n. 321/2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione e del Merito;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2025 il Cons. Raffaello Sestini e udito per le parti l'avvocato dello Stato Isabella Bruni;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Con il ricorso in appello in epigrafe, la ricorrente vittoriosa in primo grado impugna la sentenza del TAR per il Piemonte n. 321/2025, che ha accolto il suo ricorso in ottemperanza riguardante il riconoscimento della Carta Elettronica del Docente, ma ha liquidato le spese di giudizio in modo esiguo (€ 500,00).

Si chiede pertanto che l'indicata sentenza venga annullata per la parte relativa alla liquidazione delle spese e che il Ministero intimato sia condannato al pagamento di un importo non inferiore a Euro 1.189,00 più IVA, CPA, spese generali e contributo unificato, oppure di altro importo più adeguato secondo i parametri legali, ed inoltre che vengano riconosciute le spese del giudizio d'appello, anch'esse a carico del medesimo Ministero.

2 - Le censure dedotte dalla parte appellante possono essere sintetizzate come segue:

2.1 - in primo luogo, viene evidenziata una violazione dei parametri minimi tariffari stabiliti dalla normativa vigente, avendo il TAR liquidato le spese con una riduzione che si discosterebbe dal dettato normativo. Infatti, il Decreto Ministeriale n. 55 del 2014, come successivamente modificato dai D.M. 37/2018 e 147/2022, consentirebbe una riduzione fino ad un massimo del 50% rispetto ai valori mediani dei compensi, ma non sui minimi, che costituirebbero la soglia inderogabile;

2.2 - in secondo luogo, si configurerebbe una violazione del principio di soccombenza sancito dagli articoli 26 c.p.a. e 91 c.p.c., nonché del principio del decoro e della dignità della prestazione professionale, in quanto la liquidazione operata dal TAR in misura simbolica, oltre a risultare incongrua, non sarebbe stata accompagnata da un'adeguata motivazione. In particolare, la generica menzione della serialità del contenzioso e della difficile situazione amministrativa del Ministero dell'Istruzione e del Merito non potrebbe considerarsi sufficiente ai fini della deroga al principio generale di integrale ristoro delle spese processuali, come richiesto dall'art. 26 c.p.a. e come ribadito dall'art. 92 c.p.c. nonché dalla giurisprudenza consolidata in materia. Ne risulterebbe violato anche l'articolo 111 della Costituzione, che tutela il principio del giusto processo e dell'efficienza della giustizia, oltre l'articolo 2233 del codice civile, che sancisce l'obbligo di corresponsione di un compenso proporzionato all'importanza dell'opera svolta e rispettoso del decoro della professione;

2.3 - Infine, si ravvisa un pregiudizio al principio dell'effettività della tutela giurisdizionale e all'accesso alla giustizia. Gli articoli 111 della Costituzione e 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea garantiscono, infatti, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale. La liquidazione irrisoria delle spese legali si tradurrebbe, in concreto, in una barriera economica suscettibile di disincentivare o limitare il pieno accesso alla giustizia, specialmente per i soggetti che agiscono per la tutela di diritti violati.

3 - A fini della decisione si impongono le seguenti considerazioni.

3.1 - Il ricorso in primo grado aveva ad oggetto il ricorso per ottemperanza presentato dalla Prof.ssa An. Ba., docente a tempo determinato, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte per ottenere l'esecuzione della sentenza del Tribunale Ordinario di Torino - Sezione Lavoro, divenuta definitiva per mancata impugnazione, che aveva riconosciuto in capo alla ricorrente il diritto alla Carta Elettronica del Docente per tre anni scolastici (2020/21, 2021/22, 2022/23), con conseguente obbligo in capo al Ministero dell'Istruzione di consentire l'accesso alla piattaforma e accreditare un importo pari a 1.500 euro.

3.2 - Il riconoscimento del predetto diritto si fondava su consolidati orientamenti giurisprudenziali, sia nazionali che europei, che affermano il principio di parità di trattamento tra lavoratori a tempo determinato e indeterminato. In particolare, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con ordinanza del 18 maggio 2022 (causa C-450/21), ha dichiarato che la normativa italiana, escludendo i docenti non di ruolo dal beneficio della Carta Docente, viola la clausola 4 dell'Accordo quadro CES, UNICE e CEEP, recepito dalla Direttiva 1999/70/CE, che vieta qualsiasi discriminazione non giustificata da ragioni oggettive. In ambito nazionale, numerose pronunce di merito (Tribunali di Vicenza, Venezia, Napoli) ed anche di questo Consiglio di Stato (sentenza n. 1842/2022) hanno ribadito l'obbligo di riconoscere anche ai supplenti annuali il beneficio in parola, trattandosi di misura volta alla formazione continua e alla valorizzazione professionale del personale docente. Ciononostante il Ministero intimato non ha dato seguito ad alcuna attività esecutiva della sentenza passata in giudicato, non ha accreditato l'importo previsto, ed infine non ha fornito alcuna motivazione, né comunicazione di diniego.

3.3 - Il ricorso per ottemperanza proposto dalla Prof.ssa An. Ba. rappresentava pertanto un'azione coerente con l'assetto normativo vigente e con la giurisprudenza precedente, quale *remedium necessarium* in presenza di un'inerzia manifesta e non giustificata del Ministero dell'Istruzione, che si era costituito in giudizio a mezzo dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato senza opporre formali contestazioni sul merito dell'obbligo.

3.4 - Il TAR ha quindi esattamente ritenuto la fondatezza del ricorso in ottemperanza lungo il filone ormai numeroso delle pronunce favorevoli ai docenti precari che richiedono il riconoscimento della Carta del Docente anche per i periodi di supplenza annuale, superando l'interpretazione ministeriale restrittiva che limita il beneficio ai soli docenti di ruolo.

3.5 - È stata, però, proprio la prassi adottata dal Ministero, consistente nel sistematico mancato rispetto del giudicato formatosi sulle sentenze riguardanti la Carta Docente con la conseguente formazione di un contenzioso seriale in sede di ottemperanza, unitamente alla inadeguatezza

organizzativa del medesimo Ministero, a motivare l'impugnata riduzione delle spese di giudizio liquidate dal TAR.

3.6 - Alla stregua della pregressa ricostruzione, emerge peraltro l'evidente illegittimità della disposta limitazione delle spese di giudizio, posto che non sussisteva alcuna delle fattispecie che giustificano una compensazione, totale o parziale, delle spese, di giudizio, e che sono tutte riferite alla difficoltà per le parti di prefigurare la fondatezza o meno delle proprie ragioni, rivelandosi diametralmente opposte alla ipotesi di una cosciente e persistente inottemperanza, da parte dell'Amministrazione, a decisioni del giudice amministrativo conformi a principi di diritto ormai scolpiti dalla normativa e dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria. Il conseguente contenzioso seriale che si origina, costringendo i cittadini interessati a rivolgersi al giudice pur in presenza di questioni di diritto oramai acclarate, non può quindi giustificare alcuna compensazione delle spese di giudizio, ma casomai condurre ad un loro aggravamento in caso di insistenza nella difesa di tesi ormai sconfessate in sede di consolidata interpretazione delle norme di riferimento. Per le medesime ragioni neppure possono rilevare, ai fini della compensazione, eventuali considerazioni concernenti gli oneri organizzativi, del tutto estranei alle ragioni di diritto del cittadino, oltretutto sostanzialmente ininfluenti ai fini della scelta di adempiere o meno al giudicato amministrativo.

3.7 - In conclusione, non essendo stata disposta e non apparendo comunque possibile una compensazione totale o parziale delle spese di giudizio, rileva la non corretta applicazione dei parametri tariffari alla stregua delle previsioni del DM n. 55/2014, modificato dai DM 37/2018 e 147/2022, che consente una riduzione massima del 50% sui valori mediani, non sui minimi, con conseguente violazione del diritto di difesa sancito dall'art. 111 Cost. e dall'art. 47 della Carta UE, potendo un rimborso insufficiente costituire una barriera economica all'accesso al tribunale.

4 - Alla stregua delle pregresse considerazioni l'appello deve essere accolto, dovendosi disporre la condanna dell'Amministrazione intimata, in riforma dell'appellata sentenza, al pagamento della somma forfetariamente determinata in dispositivo. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in parziale riforma della appellata sentenza, condanna l'Amministrazione intimata alla refusione, in favore dei dichiarati difensori antistatari della parte appellante, delle spese di giudizio del primo grado, liquidate in Euro 800,00 oltre ad oneri di legge, nonché delle spese di giudizio del presente grado d'appello, liquidate in Euro 300,00 oltre ad oneri di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Laura Marzano, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 05 AGO. 2025.