Sentenza del 28/10/2020 n. 23691 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:
FATTI DI CAUSA

Con determinazione dirigenziale n. 202 del 29.4. 2015, il Comune di Silvi aggiudicava definitivamente a (XXXXX) S.p.A. il servizio oggetto della procedura di gara e, successivamente, con nota prot. n. 18790 del 15.5.2015, provvedeva a comunicare il relativo provvedimento. Con Det. del Settore Pubblica Istruzione 11 agosto 2015, n. 396, il Comune di Silvi revocava l'aggiudicazione definitiva dell'appalto del servizio di refezione scolastica, precedentemente disposta in favore della societa' ricorrente. Avverso il provvedimento di revoca dell'aggiudicazione definitiva, la societa' (XXXXX) S.p.A. proponeva ricorso con richiesta di emanazione di provvedimenti cautelari ante causam Decreto Legislativo n. 104 del 2010 ex articolo 56 innanzi al T.A.R. dell'Abruzzo. Con Det. del Settore Pubblica Istruzione n. 476 del 2015, il Comune di Silvi affidava in via definitiva il servizio di refezione scolastica al (XXXXX), secondo classificato in graduatoria.

La ricorrente presentava "motivi aggiunti" a fronte della conoscenza degli estremi della determinazione, che venivano notificati alle controparti in data 22.10.2015. Il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Abruzzo notificava alla contribuente la nota prot. 00024/2015 del 20.11.2015 con cui, in relazione al deposito dei motivi aggiunti, rappresentava l'omesso pagamento del contributo unificato. La societa' riteneva di non essere tenuta al pagamento, avendo impugnato con tale atto processuale il medesimo provvedimento di aggiudicazione definitiva disposto in favore del (XXXXX), limitandosi a specificare gli estremi (n. 476/2015 del 17.9.2015), con la conseguenza che non era stata ampliata la domanda originaria, atteso che l'annullamento dell'aggiudicazione definitiva in favore del (XXXXX), cui anche il ricorso era stato notificato, era gia' contenuta nella impugnativa. Con istanza del 24.11.2015, (XXXXX) S.p.A. formulava richiesta al T.A.R. Abruzzo di procedere all'annullamento e/o revoca dell'invito al pagamento del contributo unificato, in quanto non dovuto. Il T.A.R. Abruzzo, con nota prot. n. 1255/15/U del 1.12.2015, rigettava la richiesta, concludendo per la debenza di quanto richiesto. La contribuente impugnava la nota prot. n. 1255/15/U innanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di L'Aquila, assumendo che nella fattispecie si verteva in ipotesi di motivi aggiunti "propri", che contenevano nuove censure proposte con il provvedimento gia' impugnato con l'atto introduttivo del giudizio, con lo scopo di evidenziare ulteriori vizi conosciuti solo successivamente. Cio' in quanto la Det. n. 476 del 2015 presentava lo stesso contenuto, ossia l'aggiudicazione definitiva dell'appalto del servizio di refezione scolastica in favore del secondo classificato in graduatoria, dei provvedimenti gia' impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio. L'adita Commissione accoglieva il ricorso con sentenza n. 529 del 2016. Il TAR Abruzzo - L'Aquila impugnava la decisione innanzi alla Commissione Tributaria Regionale dell'Abruzzo che,

con sentenza n. 1604/5/2017, accoglieva l'appello. (XXXXX) S.p.A. ricorre per la cassazione della sentenza, svolgendo tre motivi, illustrati con memorie. Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo - L'Aquila si e' costituito con controricorso ed ha presentato memorie.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo si denuncia, ai sensi dell'articolo 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 5, violazione e falsa applicazione del Decreto Legislativo n. 546 del 1992, articolo 53, in ordine alla inammissibilita' dell'appello proposto dal TAR Abruzzo - l'Aquila ed accolto dalla Commissione Tributaria Regionale con sentenza n. 1064/V/2017, atteso che la decisione sarebbe stata gravata mediante la riproporzione, generica e laconica, delle argomentazioni ed eccezioni gia' proposte con memoria di costituzione in primo grado, omettendo di formulare motivi specifici di censura alla sentenza della Commissione Tributaria Provinciale.

2. Con il secondo motivo si denuncia, ai sensi dell'articolo 360 c.p.c., nn. 3 e 5, violazione e falsa applicazione del Decreto Legislativo n. 104 del 2010, articolo 43, dell'articolo 13, commi 6 bis e 6 bis 1 (introdotto dal Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, articolo 2, comma 35 bis, lettera e), convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148) e del Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, articolo 14, comma 3 ter, atteso che l'articolo 43 cit. opera una netta distinzione tra i motivi aggiunti propri, volti ad integrare la causa petendi ed i motivi aggiunti impropri volti all'ampliamento del petitum oltre che della causa petendi. La ricorrente deduce che nella vicenda in esame si verterebbe in una chiara ipotesi di motivi aggiunti cc.dd. propri, giacche' (XXXXX) S.p.A. non avrebbe gravato atti nuovi, limitandosi a specificare gli estremi dei medesimi provvedimenti gia' impugnati "al buio" con il ricorso principale e, per l'effetto, ad addurre nuove ed ulteriori ragioni a sostegno della domanda di annullamento proposta con il ricorso introduttivo.

3. Con il terzo motivo si denuncia, ai sensi dell'articolo 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 5, violazione e falsa applicazione del Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, articolo 13, commi 6 bis e 6 bis 1 (introdotto dal Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, articolo 2, comma 35 bis, lettera e), convertito con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148), e articolo 14, comma 3-ter, nonche' violazione degli articoli 24 e 113 Cost. La ricorrente deduce che, nel caso in esame, non sussisterebbe una differenza tra gli oggetti del ricorso principale e i motivi aggiunti, atteso che e' stato gravato il medesimo provvedimento impugnato "al buio" con il ricorso principale (la determinazione n. 476 del 2015 di aggiudicazione definitiva della gara alla controinteressata (XXXXX)), sicche' sarebbe del tutto evidente l'assenza di oggetti effettivamente distinti.

4. Il primo motivo e' infondato. Questa Corte, con indirizzo condiviso, ha sostenuto che nel processo tributario di appello e' irrilevante che i motivi siano enunciati nella parte espositiva dell'atto ovvero separatamente, atteso che, non essendo imposti dal Decreto Legislativo n. 546 del 1992, articolo 53, rigidi formalismi, gli elementi idonei a rendere "specifici" i motivi di appello possono essere ricavati, anche per implicito, purche' in maniera univoca, dall'intero atto di impugnazione considerato nel suo complesso, comprese le premesse in fatto, la parte espositiva e le conclusioni (Cass. n. 30341 del 2019). E' stato, altresi', precisato che: "La riproposizione a supporto dell'appello delle ragioni inizialmente poste a fondamento dell'impugnazione del

provvedimento impositivo (per il contribuente) ovvero della dedotta illegittimita' dell'accertamento (per l'Amministrazione finanziaria), in contrapposizione alle argomentazioni adottate dal giudice di primo grado, assolve l'onere di impugnazione specifica imposto dal Decreto Legislativo n. 546 del 1992, articolo 53, quanto il dissenso investa la decisione nella sua interezza e, comunque, ove dall'atto di gravame, interpretato nel suo complesso, le ragioni di censura siano ricavabili, seppur per implicito, in termini inequivoci"(Cass. n. 32954 del 2018). Nella fattispecie, la ricorrente non contesta la comprensione delle ragioni di censura o il contenuto del gravame, pertanto, le dedotte doglianze non hanno pregio.

5. Il secondo ed il terzo motivo di ricorso, da esaminarsi congiuntamente per ragioni di connessione logica, sono infondati nei termini di seguito enunciati.

5.1. Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, articolo 13, comma 6 bis, Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, nel prevedere gli importi del contributo unificato per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali Amministrativi Regionali e al Consiglio di Stato, espressamente richiama "i ricorsi di cui all'articolo 119 c.p.a., comma 1, lettera a)", specificando che "ai fini del presente comma, per ricorsi si intendono quello principale, quello incidentale e i motivi aggiunti che introducono domande nuove". Il presupposto d'imposta e' costituito, ai sensi del Testo Unico n. 115 del 2002, articolo 14, dal deposito dell'atto introduttivo del giudizio con il quale si instaura il processo amministrativo di primo ovvero di secondo grado. Per "ricorso" si intende anche il ricorso incidentale (o di appello incidentale) ed i motivi aggiunti che introducono domande nuove. In queste due ipotesi l'onere tributario sorge al momento del deposito dell'atto - motivi aggiunti o ricorso incidentale cui accede.

5.2. Il Decreto Legislativo n. 104 del 2010, articolo 43, prevede due tipologie di motivi aggiunti, che consentono al ricorrente principale e a quello incidentale di introdurre sia nuove ragioni a sostegno delle domande gia' proposte, sia domande nuove purche' connesse con quelle gia' proposte.

Vengono definiti "motivi aggiunti propri" (cioe' quelli che prospettano censure nuove avverso gli stessi atti) quelle censure aggiunte o motivi di ricorso aggiunti nei confronti di un provvedimento gia' impugnato in conseguenza della conoscenza di atti ulteriori rispetto a quelli noti allo stesso ricorrente al momento della proposizione del ricorso.

In sostanza, i motivi aggiunti propri consentono al ricorrente di porre a fondamento della propria domanda ulteriori ragioni, in fatto e in diritto, in aggiunta a quelle gia' dedotte nel corso del giudizio,

Seguendo l'insegnamento della dottrina processualcivilistica, la causa petendi, espressione latina "ragione del domandare", puo' essere considerata il titolo giuridico su cui si fonda la pretesa sostanziale: essa rappresenta la ragione obiettiva su cui la domanda si fonda, ossia il diritto sostanziale affermato in forza del quale viene chiesto il petitum. Con la causa petendi si indicano l'insieme dei fatti che, alla luce della norma di legge invocata, hanno l'effetto di costituire il diritto soggettivo fatto valere in giudizio con la domanda proposta. I fatti che confluiscono nella causa petendi vengono, pertanto, detti costitutivi, per distinguerli da quelli

posti a fondamento delle eccezioni di merito sollevate dal convenuto, che sono chiamati estintivi, impeditivi o modificativi, in quanto negano il diritto affermato dalla controparte. La causa petendi assieme al petitum rappresentano uno degli elementi oggettivi che contribuiscono all'identificazione dell'azione esercitata.

Con i "motivi aggiunti propri", pertanto, ricorrendone i presupposti per la proposizione, si possono prospettare vizi diversi ed ulteriori rispetto a quelli gia' dedotti con il ricorso introduttivo, ampliando in tal modo il thema decidendum sul fronte della causa petendi. Con tale tipologia di motivi aggiunti si individuano quelle deduzioni integrative che il ricorrente puo' proporre, ampliando l'oggetto del giudizio, senza alcun limite di contenuto e, quindi, senza alcun limite di novita' dei motivi, in relazione "alla successiva conoscenza di altre parti del provvedimento impugnato o di altri atti connessi al provvedimento impugnato".

5.3. "I motivi aggiunti impropri" (e cioe' quelli diretti ad impugnare nuovi atti facenti parte della procedura di aggiudicazione, anche solo per illegittimita' derivata), invece, consentono al ricorrente di impugnare un atto emanato in pendenza di giudizio, purche' la nuova domanda sia connessa a quella gia' proposta e, quindi, di ampliare il petitum originario. Non si tratta di motivi aggiunti in senso proprio, in quanto con essi non si aggiungono ulteriori motivi al ricorso avverso un provvedimento gia' sottoposto al vaglio giurisdizionale, ma si impugnano uno o piu' provvedimenti connessi a quello gia' impugnato.

Ne consegue che se la prima tipologia di motivi aggiunti si risolve nell'ampliamento della causa petendi del ricorso originario, ossia nell'aggiunta di nuovi motivi a quelli gia' dedotti contro l'atto impugnato, cio' che il legislatore consente attraverso la seconda tipologia di motivi aggiunti (impropri) e' l'ampliamento del petitum del ricorso e, dunque, l'impugnazione di atti diversi da quello gia' investito del gravame.

In realta' i motivi aggiunti impropri, agendo proprio sul petitum, estendono l'istanza annullatoria ad un altro provvedimento connesso con quello gia' oggetto dell'atto introduttivo del giudizio e deducono contro di esso gli stessi vizi di legittimita' (illegittimita' derivata) e/o vizi diversi (illegittimita' autonoma).

5.4. In passato, la differenza tra le descritte tipologie di motivi aggiunti veniva considerata decisiva ai fini dell'applicazione del contributo unificato. Si riteneva, infatti, che il contributo unificato non dovesse essere corrisposto quando attraverso i motivi aggiunti fossero state prospettate "nuove ragioni a sostegno delle domande gia' proposte", vale a dire in caso di proposizione di motivi aggiunti "propri". Viceversa, si riteneva che fossero soggetti al contributo unificato i motivi aggiunti "impropri", vale a dire quei motivi aggiunti che estendevano l'impugnazione ad ulteriori atti rispetto a quelli implicati nel ricorso principale, indipendentemente dal contenuto della "nuova" impugnazione e dal "grado" di connessione esistente tra gli stessi atti impugnati. Tale interpretazione era basata sulla formulazione letterale del Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, articolo 13, commi 6 bis e 6 bis 1, in base al quale il contributo unificato e' dovuto soltanto in caso di proposizione di "motivi aggiunti che introducono domande nuove". Questa impostazione aveva trovato riscontro nella circolare del Segretario Generale della Giustizia amministrativa del 18 ottobre 2011 (aggiornata il 22 ottobre 2014 e ribadita dalla circolare del 23 ottobre 2015) ove era stato stabilito che il

contributo unificato fosse dovuto in caso di motivi aggiunti diretti a impugnare "provvedimenti diversi da quelli gia' portati all'attenzione del giudice col ricorso introduttivo".

La stessa circolare al punto B.2, relativo ai motivi aggiunti, chiariva che l'obbligo contributivo sorge solo nel caso di "atti processuali (...) che comportino un sostanziale ampliamento del "thema decidendum" nel duplice senso: di estendere l'impugnazione a provvedimenti diversi da quelli gia' portati all'attenzione del giudice con il ricorso introduttivo; di introdurre nuove azioni di accertamento o di condanna". Al successivo punto B.3 si specificava che "l'individuazione da parte dell'ufficio giudiziario del presupposto di imposta, in relazione al deposito di motivi aggiunti, andava effettuata tenendo conto dei seguenti requisiti, che dovevano sussistere congiuntamente:

a) Impugnazione di un atto (di qualsiasi natura e portata sostanziale) "nuovo", vale a dire non gravato col ricorso introduttivo del giudizio, ovvero richiesta di accertamento di un rapporto, ovvero azione di condanna (...) formulate per la prima volta in giudizio;

b) Notifica dei motivi aggiunti all'amministrazione emanante ed ai controinteressati.

Secondo tale circolare "se la pluralita' di domande e' il frutto di un ampliamento successivo, operato con i motivi aggiunti, al deposito di tali atti andra' versato un ulteriore contributo unificato"; al contrario nelle ipotesi in cui "con i motivi aggiunti venga impugnato l'originario provvedimento per vizi diversi da quelli fatti valere con il ricorso originario" (ossia in caso di proposizione di motivi aggiunti propri), il contributo non sara' dovuto. In tal modo si attribuiva rilevanza decisiva al contenuto ed alla natura ampliativa del thema decidendum dell'atto giudiziario che andava a depositare rispetto all'intestazione dell'atto stesso.

5.5. Questa interpretazione (sostenuta anche dalla ricorrente) non puo' essere piu' totalmente condivisa a seguito della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 6 ottobre 2015, n. 61 resa nella causa C-61/14, secondo cui il criterio per stabilire il pagamento del contributo unificato, in ipotesi di proposizione di motivi aggiunti, e' quello del "considerevole ampliamento dell'oggetto della controversia gia' pendente".

La Corte UE, chiamata a pronunciarsi sulla legittimita' rispetto alla normativa Europea dell'importo del contributo unificato previsto dalla legislazione nazionale in materia di appalti, per un verso, ha dichiarato compatibile con tale normativa il suddetto importo, e, per altro verso, ha statuito che un'applicazione multipla dei tributi giudiziari nell'ambito del medesimo giudizio possa trovare giustificazione solo se l'oggetto del ricorso principale e quello dei motivi aggiunti siano "effettivamente distinti" e qualora questi ultimi diano luogo a "un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia gia' pendente".

Si e' ritenuto legittimo e coerente con la normativa comunitaria, non solo la disposizione sul contributo unificato particolarmente oneroso, ma anche la norma che prevede il cumulo di piu' contributi, sempreche' siano proposti motivi aggiunti alla domanda introduttiva del giudizio. A parere della Corte, infatti, il principio dell'effettivita' della tutela giurisdizionale non viene pregiudicato dalle misure processuali adottate dal Legislatore nazionale, posto che il diritto dell'Unione riconosce ad ogni Stato membro la possibilita' di stabilire l'ammontare del

contributo unificato, tenendo conto del necessario finanziamento dell'attivita' giurisdizionale e, in secondo luogo, dell'effetto dissuasivo rispetto alla proposizione di domande infondate.

La Corte di Giustizia afferma che non sussiste alcun contrasto della normativa nazionale in materia di contributo unificato in tema di appalti pubblici con i principi Europei di effettivita' ed equivalenza. La previsione del pagamento del contributo contribuisce al buon funzionamento del sistema giurisdizionale, in quanto costituisce una fonte di finanziamento dell'attivita' giurisdizionale degli Stati membri purche' si realizzi un "ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia gia' pendente". Nella stessa pronuncia si precisa, altresi', che, qualora non si verifichino le predette condizioni, "l'obbligo di pagamento aggiuntivo di tributi giudiziari in ragione della presentazione di tali motivi si pone in contrasto con l'accessibilita' dei mezzi di ricorso garantita dalla direttiva 89/665 e con il principio di effettivita'."

5.6. Il Collegio ritiene importante precisare che la Corte di giustizia ha stabilito che "spetta al giudice nazionale esaminare gli oggetti dei ricorsi presentati da un amministrato e dei motivi dedotti dal medesimo nel contesto di uno stesso procedimento" e se "il giudice nazionale (...) accerta che tali oggetti non sono effettivamente distinti o non costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia gia' pendente, e' tenuto a dispensare l'amministrato dall'obbligo di pagamento di tributi giudiziari cumulativi".

Siffatto accertamento certamente non sfugge all'ambito della giurisdizione amministrativa. Del resto sarebbe singolare che tale accertamento non fosse consentito al giudice che e' chiamato dalla legge ad esaminare il contenuto intrinseco degli stessi atti (ricorso originario e motivi aggiunti), cosi' come e' consentito al giudice tributario tenuto all'accertamento della debenza del tributo, il quale, a tale fine, deve verificare se vi sia stata nella fattispecie in esame una dilatazione del "thema decidendum".

Va evidenziato che, dopo la pronuncia della Corte di Giustizia n. 61 del 2015, la posizione dell'Amministrazione fiscale e' stata chiaramente espressa dalla circolare adottata dal Segretario Generale della Giustizia Amministrativa del 23 ottobre 2015, secondo cui il tributo non e' dovuto solo in caso di "invarianza dell'oggetto (...) vale a dire in assenza dell'impugnazione di un ulteriore provvedimento amministrativo".

5.7. Per la valutazione della questione relativa alla debenza del contributo unificato in ipotesi di proposizione di motivi aggiunti, tenuto conto dell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza Eurocomunitaria, un ausilio puo' essere offerto dall'istituto della connessione, utile per comprendere se la proposizione dei motivi aggiunti determini un ampliamento dell'oggetto della causa principale da valutarsi "considerevole", ovvero per stabilire se gli oggetti del ricorso introduttivo e quello dei motivi aggiunti siano "effettivamente distinti".

L'istituto della connessione e' stato considerato come un criterio implicito di distribuzione della competenza, in quanto consente l'impugnazione innanzi allo stesso giudice di piu' atti che, se impugnati separatamente, apparterrebbero alla cognizione di giudici differenti. Ai sensi dell'articolo 32 c.p.a., comma 1, e' sempre ammissibile nello stesso giudizio il cumulo di domande connesse, proposte in via principale o in via incidentale. Il Consiglio di Stato, Sez. V, 14.12.2011, n. 6537 ha precisato che nel giudizio amministrativo assume rilevanza solo la

connessione oggettiva, per cui il cumulo di domande presuppone che le medesime siano o contemporaneamente connesse dal punto di vista oggettivo e soggettivo, oppure semplicemente connesse dal punto di vista oggettivo. La ratio dell'istituto interpretativo deve essere colta nell'esigenza di evitare la confu-zione tra controversie diverse, con conseguente aggravio dei tempi del processo, nonche' nella necessita' di impedire l'elusione di disposizioni fiscali, atteso che con il ricorso cumulativo il ricorrente chiede piu' pronunce giurisdizionali provvedendo una sola volta al pagamento dei relativi tributi.

Il fenomeno processuale della connessione, tra cause o tra domande, o, tra azioni, riporta ad un fenomeno unico che e' quello del collegamento tra diverse vicende sostanziali, oggetto di diverse domande giudiziali, e, in quanto tali, materia di diverse cause. Assume pertanto rilievo la connessione oggettiva che deve sussistere tra domande giudiziali, essendo scontata l'identita' soggettiva della parte che la propone, cioe' quello dei rapporti tra ricorso principale e ricorso incidentale che si pone anche per le domande proposte con i rispettivi motivi aggiunti. Nella giurisprudenza amministrativa la connessione oggettiva viene colta generalmente nel collegamento procedimentale o funzionale tra atti diversi, e, poiche' la vicenda sostanziale appare unitaria in quanto unici o coordinati siano gli interessi pubblici perseguiti e quelli del privato coinvolti, e' necessario che i diversi atti appartengano ad un unico procedimento, e siano espressione di un unico potere, oppure siano conclusivi di procedimenti autonomi ma collegati tra loro.

La connessione amministrativa viene analizzata nella giurisdizione non piu' come nesso esistente tra atti e provvedimenti collegati tra loro, ma anche come collegamento tra domande che recano elementi oggettivi almeno in parte identici.

All'interno di tale cornice concettuale, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto la sussistenza della connessione oggettiva: a) quando tra gli atti impugnati viene ravvisata quantomeno una connessione procedimentale di presupposizione giuridica o di carattere logico, in quanto diversi atti incidono sulla medesima vicenda; b) quando le domande cumulativamente avanzate si basano sugli stessi presupposti di fatto o di diritto e siano riconducibili nell'ambito dello medesimo rapporto o di un'unica sequenza procedimentale; c) quando sussistono elementi di connessione tali da legittimare la riunione dei ricorsi.

5.8. Tenendo conto dell'indirizzo espresso dalla sentenza della Corte di Giustizia, l'istituto della connessione oggettiva rileva, ai fini della esenzione del contributo unificato, solo se determina un "considerevole" ampliamento dell'oggetto della causa principale con i motivi aggiunti.

Si pongono, pertanto, delicate questioni: a) l'accertamento dei requisiti perche' si abbia una connessione oggettiva tra le domande; b) l'interpretazione del rapporto di connessione tra domande contenute nel ricorso principale (e nei motivi aggiunti) e domande contenute nel ricorso incidentale (e motivi aggiunti).

Emerge, quindi, la necessita' di evidenziare se vi sia tra le cause una connessione "forte" o una connessione "debole".

Il legame tra i provvedimenti, infatti, puo' essere di varia intensita', tanto che si possono prefigurare due tipi di connessioni: quelle "forti" (ovvero qualificate, necessarie) e quelle "deboli" (ovvero semplici, non necessarie).

La connessione meramente soggettiva e quella fattuale (o causale) possono essere qualificate come connessioni deboli. Nel primo caso (nel caso di connessione soggettiva) gli elementi di contatto sono meramente formali (vale a dire i soggetti attivi e passivi).

L'indirizzo prevalente della giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato ad. plenaria n. 29 del 2013) ritiene tale tipologia di connessione giuridicamente irrilevante da un punto di vista processuale, o, meglio dire, non idonea, di per se', a rendere ammissibile la proponibilita' dei motivi aggiunti mediante l'impugnazione di atti o provvedimenti ulteriori rispetto a quello impugnato con il ricorso principale.

Nel secondo caso (connessione fattuale), inoltre, gli elementi di contatto si riferiscono a caratteri esterni all'atto (i presupposti di fatto e/o di diritto dello stesso), sicche' non e' rinvenibile uno stretto e diretto legame, di tipo strutturale o funzionale, tra i poteri pubblici e i provvedimenti amministrativi che ne sono espressione.

I requisiti di connessione oggettiva "forte" vengono individuati dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato Sez. V, 17 gennaio 2011, n. 202; Cons. Stato Sez. IV, 27 novembre 2010, n. 8251; Cons. Stato, Sez. VI, 17 marzo 2010, n. 1564): a) quando fra gli atti impugnati viene ravvisata una connessione procedimentale di presupposizione giuridica (es. tra dichiarazione di pubblica utilita' e provvedimento di esproprio); b) o un presupposizione di carattere logico (cioe' un rapporto di pregiudizialita' in senso sostanziale o almeno processuale, perche' esame del provvedimento che costituisce un antecedente logico-giuridico e' essenziale per poter esaminare il provvedimento conseguente).

Non tutte le ipotesi di connessione oggettiva determinano un "considerevole ampliamento dell'oggetto della controversia".

Cio', in quanto, all'interno della generale categoria della connessione rilevante nel processo amministrativo, la forma piu' intensa di connessione e' quella per pregiudizialita' - dipendenza: essa ricorre quando sussiste un legame di consequenzialita' necessaria tra i provvedimenti. Ossia quando un atto costituisce il fondamento di un altro atto, sicche' l'illegittimita' di quello pregiudiziale provoca l'illegittimita' di quello dipendente.

In questa ipotesi, laddove l'invalidita' dell'atto presupposto sia considerata causa invalidante consequenziale dell'atto applicativo, si riconosce che sussiste un "unico oggetto del giudizio", sia pure preordinato all'adozione di una pluralita' di statuizioni di annullamento.

Quindi, la differenza tra connessioni deboli e connessioni forti rappresenta il riferimento fondamentale da cui partire per individuare i possibili casi di esenzione dal contributo unificato alla luce dei principi enunciati dalla sentenza della Corte di Giustizia.

Nell'ipotesi di connessione debole tra atti, come quella fattuale o causale, pur legittimando il giudice a trattare congiuntamente le questioni, non e' idonea a sottrarre i motivi aggiunti

impropri all'obbligo del pagamento del contributo unificato.

In queste ipotesi, le impugnazioni sono dirette contro provvedimenti formalmente e sostanzialmente distinti ciascuno dotato di una autonoma efficacia lesiva e ciascuno potenzialmente affetto da autonomi vizi di legittimita'.

L'impugnazione con motivi aggiunti di provvedimenti debolmente connessi, ovvero non legati da un rapporto di pregiudizialita'-dipendenza con quello gravato con ricorso principale, determinando un effettivo e sostanziale ampliamento dell'oggetto della controversia, deve essere sempre assoggettato al pagamento del contributo unificato.

Solo la connessione "forte" tra atti, applicando il criterio individuato dalla Corte di giustizia, e' idonea ad escludere l'assoggettabilita' dei motivi aggiunti impropri al contributo unificato.

Da siffatti rilievi consegue che ha senso non tanto individuare una disciplina unitaria della connessione oggettiva ai fini dell'accertamento dei presupposti per il pagamento del contributo unificato, quanto piuttosto una pluralita' di discipline in relazione alle diverse situazioni in cui emerge una connessione oggettiva "forte" idonea ad escludere un considerevole ampliamento dell'oggetto della controversia.

5.9. Tale valutazione non deve essere condizionata dal fatto che il contribuente, con il risorso principale e con i motivi aggiunti, abbia inteso perseguire lo stesso bene della vita.

Il Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 27.4.2015, n. 5, ha stabilito che "nel giudizio impugnatorio di legittimita' di primo grado, l'unicita' o pluralita' di domande proposte dalle parti, mediante ricorso principale, motivi aggiunti o ricorso incidentale, si determina esclusivamente in funzione della richiesta di annullamento di uno o piu' provvedimenti autonomamente lesivi". Secondo il Consiglio di Stato, il provvedimento sul quale determinare un'eventuale pluralita' di domande non deve essere ricercato nelle declinazioni che il bene della vita protrebbe assumere in relazione all'accoglimento delle relative doglianze, bensi' sul numero dei provvedimenti (autonomamente lesivi) che sono stati oggetto di impugnazione. L'Adunanza Plenaria ha seguito l'indirizzo espresso da questa Corte con le sentenze a SS.UU. n. 26242 e 26343 del 2014 che, con riferimento al processo civile e ai rapporti tra privati, hanno rilevato l'unicita' delle azioni proposte sulla base dell'unicita' della causa petendi, e della situazione soggettiva sostanziale, relativamente all'impugnazione dell'unico atto in cui era stata consacrata l'attivita' negoziale.

Ne consegue che, in tema di pagamento del contributo unificato, l'unicita' o pluralita' di domande proposte dalle parti, mediante ricorso principale, motivi aggiunti, o ricorso incidentale, si determina esclusivamente in funzione della richiesta di annullamento di uno o piu' provvedimenti autonomamente lesivi. Il cumulo delle domande, la cui ammissibilita' nel processo amministrativo e' innegabile in forza del disposto di cui all'articolo 32 c.p.a., deve essere ancorata a determinati postulati di fondo, che vengono in rilievo in particolare modo nel processo impugnatorio. A tale proposito assume importanza il contenuto dell'articolo 40 c.p.a., comma 1, lettera b), che, nell'individuare il contenuto necessario del ricorso, stabilisce che lo stesso deve contenere fra l'altro "l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto e il provvedimento impugnato", con cio' lasciando intendere, testualmente, che nel giudizio

impugnatorio a ciascun ricorso corrisponde di norma l'impugnativa di un solo provvedimento, sicche' quando con i motivi aggiunti si impugnano altri provvedimenti si pone la questione del pagamento del contributo unificato e, quindi, sulla base dei principi espressi dalla Corte di Giustizia, del "considerevole" ampliamento dell'oggetto del giudizio.

5.10. Nella fattispecie, non e' contestato che con motivi aggiunti e' stato impugnato un altro provvedimento amministrativo, che si puo' ritenere in ipotesi autonomamente lesivo, sebbene riferito al medesimo bene della vita vantato dalla societa' ricorrente. Con il ricorso principale la societa' contribuente ha impugnato la revoca (determina n. 396 del 2015) dell'aggiudicazione definitiva n. 202 del 29.4.2015 del servizio oggetto della procedura di gara, mentre con i motivi aggiunti ha impugnato la Det. n. 476 del 2015, con la quale si e' provveduto all'affidamento definitivo del servizio di refezione scolastica al (XXXXX) C.D.A.

In ragione dei principi espressi, il contribuente e' tenuto al pagamento del contributo unificato per la proposizione di motivi aggiunti, per avere impugnato un altro provvedimento amministrativo, autonomamente lesivo e non connesso secondo un vincolo di pregiudizialita'-dipendenza con il provvedimento di revoca dell'aggiudicazione definitiva n. 202 del 2015. Nella fattispecie, l'impugnazione con motivi aggiunti ha determinato un ampliamento dell'"oggetto" della controversia da qualificarsi "considerevole", atteso che si e' impugnato la determina di affidamento definitivo ad un terzo del servizio di refezione scolastica, dopo che si era provveduto, con ricorso principale, ad impugnare gli atti di esclusione della fase di ammissione alla gara.

Tale argomentazione e' supportata anche dall'indirizzo espresso dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui il numero delle domande viene misurato proprio sul numero delle ragioni sulle quali esse si fondano, sicche' si e' ritenuto che la domanda di annullamento del provvedimento di aggiudicazione non coincide con la domanda di annullamento del provvedimento stesso (Cons. Stato, Sez. IV, Sent. 11.9.2012, n. 4827; Cons. Stato Sez. VI ord. 11.12.2013, n. 761). Mentre la prima domanda e' finalizzata alla ripetizione della gara, la seconda domanda mira alla aggiudicazione della gara: la diversa ragione fondante le due domande, benche' basate sulla stessa azione (di annullamento) consentirebbe, come si e' detto, anche una diversa ed autonoma trattazione, sicche' il differente effetto conformativo derivante dalla stessa pronuncia di annullamento non puo' che portare ad inquadrare le citate domande come differenti (Cons. Stato Sez. V ord. 22.12.2014, n. 6204).

6. Ne consegue che nessuna censura puo' essere espressa nei confronti della sentenza impugnata, atteso i giudici di appello facendo buon governo dei principi illustrati, hanno affermato, con accertamento in fatto (insindacabile in sede di legittimita' in quanto congruamente motivato e privo di vizi logici) che l'atto denominato "motivi aggiunti" ha ad oggetto un atto del tutto nuovo rispetto ai provvedimenti impugnati con il ricorso principale, ed evidenziato che il contratto di refezione scolastica stipulato con il (XXXXX) ha una sua autonoma potenzialita' lesiva (Det. n. 1444 del 2015) concludendo testualmente che: " la domanda volta a farne dichiarare l'inefficacia, comporta un sicuro ampliamento del thema decidendum" con conseguente obbligo di pagamento del contributo unificato.

7. In definitiva, il ricorso va rigettato. La novita' della questione trattata suggerisce la compensazione integrale tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e compensa integralmente tra le parti le spese di lite. Ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, articolo 13, comma 1 quater, da' atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma dello stesso articolo 13, comma 1-bis, se dovuto. Si da' atto che il presente provvedimento e' sottoscritto dal solo presidente del collegio per impedimento dell'estensore, ai sensi del D.P.C.M. 8 marzo 2020, articolo 1, comma 1, lettera a).

Documenti citati



Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza