

Sentenza del 16/05/2024 n. 13676 - Corte di Cassazione

Testo

Testo:

La controversia ha ad oggetto un avviso di accertamento (n. 58/16) dell'importo di Euro 6000,00 emesso nei confronti di M & Figli Sas di A.A. (d'ora in poi ricorrente) relativo al mancato pagamento del contributo unificato dovuto in un giudizio amministrativo innanzi al Tribunale amministrativo regionale della Basilicata (d'ora in poi controricorrente) per la proposizione di motivi aggiunti.

Il giudizio amministrativo era stato instaurato dall'odierna ricorrente nei confronti del comune di Melfi per l'impugnativa di una delibera di assegnazione definitiva del servizio di trasporto scolastico ad altra ditta. Nel corso del giudizio la ricorrente aveva proposto un ricorso per motivi aggiunti avente ad oggetto la domanda di annullamento della successiva dichiarazione di efficacia della delibera comunale di assegnazione definitiva del predetto servizio.

La CTP ha accolto il ricorso della ricorrente sul presupposto che la proposizione di motivi aggiunti non avesse ampliato la domanda.

La CTR ha riformato la pronuncia di primo grado accogliendo l'appello dell'odierno controricorrente sulla base delle seguenti ragioni:

- la contribuente ha impugnato atti nuovi, distinti e cronologicamente successivi rispetto alla delibera censurata con il ricorso principale;
- la dichiarazione di efficacia dell'aggiudicazione definitiva, pur evidentemente connessa agli atti oggetto del ricorso introduttivo, costituisce un atto autonomo rispetto ai precedenti e determina un ampliamento significativo del petitum;
- l' art. 13 , comma 6, bis, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 distingue tra i motivi aggiunti che determinano un ampliamento del petitum, quelli che recano nuove ragioni a sostegno di domande già proposte, da quelli che introducono domande nuove anche se connesse a quelle già proposte. Con i secondi, cui è da ricondurre l'ipotesi di specie, si introduce una domanda di annullamento nuova che avrebbe potuto essere proposta anche con un ricorso autonomo.

La ricorrente propone ricorso fondato su tre motivi e deposita memorie ex art. 380 bis ed ex art. 378 cod. proc. civ. , la controricorrente si costituisce con controricorso, il P.G. con conclusioni scritte si è espresso per l'accoglimento del ricorso.

Motivi della decisione 1. Con un unico motivo la ricorrente lamenta tre diversi vizi. Con il primo lamenta, in relazione all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ. , la violazione o falsa

applicazione dell' art. 13 , comma 6 bis, del d.P.R. n. 115 del 2002 , in combinato disposto con l' art. 43 del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 , come interpretati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

2. Con il secondo lamenta, in relazione all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ. , la violazione o falsa applicazione della direttiva 89/665/CEE 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.

3. Con il terzo lamenta, in relazione all'art. 360, primo comma, num. 5, cod. proc. civ. , l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio oggetto di discussione tra le parti. Con essi la ricorrente deduce l'invalidità derivata della dichiarazione di efficacia dell'aggiudicazione definitiva, assumendo di avere denunciato con i motivi aggiunti gli stessi vizi e dedotte le medesime censure proposte con il ricorso principale con riferimento all'aggiudicazione definitiva.

2. Il ricorso è fondato e va accolto nei termini di seguito esposti. Stante l'evidente connessione tra i motivi di impugnazione, ne appare opportuna la trattazione congiunta. L' art. 13 , comma 1, del d.P.R. n. 115/2002 , come più recentemente modificato dalla legge n. 228 del 24 dicembre 2012 , ha introdotto un nuovo regime di tassazione degli atti giudiziari, costituito da un contributo unificato. Ai sensi dell'articolo 13, comma 6 bis, nell'ambito dei processi amministrativi, l'importo del contributo unificato è connesso alla materia del processo amministrativo.

Per specifiche materie sono fissati importi diversi, mentre per quanto riguarda la materia degli appalti pubblici, il contributo unificato, a partire dal 1° gennaio 2013, va da Euro 2000 a Euro 6000 a seconda del valore dell'appalto.

Ai sensi dell'articolo 13, comma 6 bis, lett. e), ultimo capoverso, il contributo unificato è dovuto, non solo, per il deposito del ricorso introduttivo del giudizio, ma anche per quello del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti che introducono domande nuove.

L'oggetto del presente giudizio è incentrato sulla questione se in un giudizio amministrativo, avente ad oggetto l'aggiudicazione definitiva di un appalto, la proposizione di motivi aggiunti con la richiesta di annullamento del successivo atto di dichiarazione di efficacia dell'aggiudicazione, determini automaticamente l'obbligo del pagamento di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato.

La Corte di Giustizia europea (C-61/14) è intervenuta in materia di contributo unificato dovuto per giudizi riguardanti procedure di appalto. Essa ha affermato che "La 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, interpretata alla luce dell' articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi di equivalenza e di effettività, non osta ad una normativa nazionale che stabilisca un tariffario di contributi unificati applicabile solo ai procedimenti amministrativi in materia di contratti pubblici, purché l'importo del tributo giudiziario non costituisca un ostacolo all'accesso alla giustizia né renda l'esercizio del

diritto al sindacato giurisdizionale in materia di appalti pubblici eccessivamente difficile. Non è compatibile con la direttiva 89/665, interpretata alla luce dell'articolo 47 della Carta, la riscossione di più tributi giudiziari cumulativi in procedimenti giurisdizionali in cui un'impresa impugni la legittimità di un'unica procedura di aggiudicazione di un appalto ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 89/665, a meno che ciò possa essere giustificato ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, il che deve essere valutato dal giudice del rinvio".

La decisione ha chiarito che gli atti giuridici dell'Unione in materia di appalti pubblici hanno lo scopo di agevolare l'accesso ai mercati del settore pubblico a condizioni di non discriminazione e di trasparenza.

La direttiva n. 89/665, in particolare, garantisce che l'attuazione giurisdizionale di tali norme di diritto dell'Unione sia disponibile ed effettiva per i privati. Il legislatore dell'Unione ha, pertanto, concepito una tutela giurisdizionale effettiva degli operatori economici interessati come mezzo per promuovere l'effetto utile del regime dell'Unione relativo agli appalti pubblici e, di conseguenza, gli obiettivi del mercato interno.

Ciò in ossequio all' art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea , riguardante il diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e ai molteplici arresti della giurisprudenza della Corte sui principi di effettività e di equivalenza.

La Corte di Giustizia ha, inoltre, affermato che spetta allo Stato membro decidere se le impugnazioni relative alle ultime fasi della procedura di aggiudicazione dell'appalto debbano essere concepite come sviluppo del ricorso originario che aveva impugnato la decisione sulla selezione dei partecipanti, o se debbano essere considerate come nuovi ricorsi per motivi aggiunti. Tuttavia, le norme procedurali devono essere dirette a garantire la certezza del diritto e la corretta amministrazione della giustizia.

Essa ha, quindi, concluso nel senso che potrebbe essere incompatibile con l'articolo 47 della Carta la riscossione di più contributi giudiziari cumulativi nei procedimenti giurisdizionali, perlomeno qualora tale tassazione cumulativa abbia un effetto dissuasivo e sia sproporzionata se confrontata con la tassazione originaria.

Con riferimento alla fattispecie in esame spetta, così, al giudice del merito italiano valutare se la seconda domanda, relativa all'annullamento dell'atto di dichiarazione di efficacia dell'aggiudicazione definitiva di un appalto, faccia parte di un'unica procedura e verificare il rispetto dei principi fissati dalla giurisprudenza della Corte, al fine di stabilire se la restrizione del diritto al "sindacato giurisdizionale", previsto dall'articolo 47 della Carta, provocata dalla tassazione cumulativa degli atti giudiziari, sia giustificata alla luce del criterio di proporzionalità stabilito dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

Tale ultima disposizione prevede che "Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui".

3. Nel caso in esame dalla sentenza del T.a.r. che ha respinto la domanda proposta dall'attuale ricorrente (T.a.r. Basilicata n. 901/2016, all. 6 g al ricorso) risulta che la determinazione (n. 200 del 2016) con cui è stata dichiarata efficace l'aggiudicazione definitiva è stata impugnata con atto di motivi aggiunti "con cui sono stati reiterati gli stessi motivi del ricorso introduttivo".

La sentenza impugnata ha, quindi, interpretato l'art. 13 sopra richiamato in senso strettamente formale, rilevando che con i motivi nuovi è stato impugnato un nuovo atto, ma non ha verificato in concreto la portata dei motivi aggiunti sul ricorso già pendente.

Con il ricorso principale è stata impugnata, infatti, l'aggiudicazione definitiva perché ritenuta illegittima, mentre con i motivi aggiunti la conseguente dichiarazione di efficacia. Non vi è dubbio che gli atti impugnati, benché distinti, debbano essere ricondotti ad un'unica procedura di aggiudicazione, l'atto di dichiarazione di efficacia non è altro che il fisiologico sviluppo di un'unica procedura di appalto. Tra i due atti, infatti, sussiste un nesso di pregiudizialità, in quanto l'aggiudicazione definitiva è il presupposto logico - giuridico della dichiarazione di efficacia. Il controricorrente, dal canto suo, non ha fornito alcun elemento da cui evincere che il provvedimento da ultimo impugnato con i motivi nuovi presentasse vizi propri. La sentenza stessa impugnata ha, tra l'altro, riconosciuto l'evidente connessione tra i due atti.

Il mancato esame di tale nesso costituisce un'evidente compressione del principio di effettività, la cui tutela è prevista dalla normativa europea sopra richiamata.

A volere ritenere diversamente, la tassazione cumulativa a carico della ricorrente avrebbe certamente un effetto dissuasivo con sacrificio dei principi sanciti dall' art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea .

Va, dunque, espresso il seguente principio di diritto: "In un giudizio amministrativo, avente ad oggetto l'impugnazione di un'aggiudicazione definitiva di un appalto, la proposizione di motivi aggiunti con la richiesta di annullamento del successivo atto di dichiarazione di efficacia dell'aggiudicazione, non determina l'obbligo del pagamento dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, di cui all'art. 13, comma 6 bis, lett. e), del d.P.R. n. 115/2002 , come più recentemente modificato dalla legge n. 228 del 24 dicembre 2012 , in quanto gli atti impugnati, legati da un nesso di pregiudizialità logico - giuridica, devono essere ricondotti ad un'unica procedura; la norma sul contributo unificato, infatti, deve essere interpretata alla luce del principio di effettività imposto dalla normativa (art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea , direttiva n. 89/665) e dalla giurisprudenza europea (Corte di Giustizia C - 61/14)".

Il terzo profilo di censura sollevato in relazione all' art. 360 , primo comma, n. 5 cod. proc. civ. , è inammissibile, in quanto benché denunciato, non è stato in alcun modo esplicitato nel ricorso.

4. Il ricorso va accolto con conseguente cassazione della sentenza impugnata e, non essendo necessari ulteriori accertamenti, deve essere accolto l'originario ricorso proposto.

5. Le spese dei gradi di merito devono essere compensate, atteso che l'orientamento della giurisprudenza europea si è consolidato in corso di causa, mentre quelle del presente giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M. La Corte accoglie il ricorso. Cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, accoglie l'originario ricorso.

Spese del merito compensate.

Condanna il controricorrente a pagare a le spese di lite del presente giudizio, che liquida nell'importo complessivo di Euro 4000,00 per compensi, oltre Euro 200,00 per esborsi, rimborso forfettario e accessori di legge.

Documenti citati



Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza