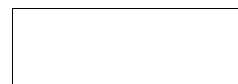


Civile Ord. Sez. 5 Num. 26891 Anno 2026
Presidente: BALSAMO MILENA
Relatore: BENATTI MARCO
Data pubblicazione: 15/10/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 2305/2020 R.G. proposto da:

CONSORZIO CASTELPORZIANO '98, GASTALDI MARIA RITA, FRISONI ANNA MARIA, CONTU AZZURRA, COLAZINGARI UMBERTO, FRAZOLIN MAURO, rappresentati e difesi dall'avvocato EMILIA PERNISCO unitamente all'avvocato PIERLUIGI PERNISCO

-ricorrente-

contro

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO AGENZIA DELLE ENTRATE, rappresentati e difesi dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO.

- controricorrenti e ricorrenti incidentali -
avverso la sentenza della COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE del LAZIO n. 3337/2019 depositata il 30/05/2019.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 08/10/2026 dal Consigliere MARCO BENATTI.

FATTI DI CAUSA

Gli odierni ricorrenti impugnarono un invito al pagamento del contributo unificato, loro notificato telematicamente il 15/9/2015 dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (TAR), avanti alla Commissione Tributaria Provinciale romana. Lamentarono l'illegittimità della richiesta, correlata al deposito di motivi aggiunti in relazione a una controversia avanti a quel giudice amministrativo afferente all'impugnativa avverso un bando di gara riguardante l'affidamento dei servizi connessi alla balneazione sulla spiaggia libera di Castel Porziano (frazione di Roma Capitale). Secondo i ricorrenti, i motivi aggiunti erano giustificati dall'adozione, da parte dell'Amministrazione e nelle more del processo, di una determina dirigenziale 917/15 del 20/5/2015 d'aggiudicazione, chiedendone l'annullamento così come della conseguente convenzione.

Il primo giudice, nel contraddittorio con il TAR Lazio e l'Agenzia delle Entrate, con sentenza 9850/17 respinse il ricorso.

Su appello dei ricorrenti la Commissione Tributaria Regionale del Lazio, con la sentenza indicata in epigrafe, nel contraddittorio con l'Agenzia delle Entrate e nella contumacia dell'appellato TAR, ha respinto il gravame.

Secondo il giudice d'appello:

- ricorreva l'ipotesi prevista dalla seconda parte dell'art. 13, comma 6-*bis* del d.P.R. 115/02 (t.u. spese giust.) trattandosi, nel caso specifico, di domande nuove e non di nuove ragioni a sostegno di domande già proposte, ciò che escluderebbe, solo in quest'ultimo caso e a differenza di quello in esame, l'applicazione del contributo. I motivi aggiunti avevano infatti investito atti ulteriori rispetto a quelli già impugnati con il ricorso originario, ampliando così il *thema decidendum*, benché gli atti impugnati fossero connessi con il primo incidendo sulla medesima situazione giuridica sostanziale;

- l'introduzione di un nuovo *petitum* rispetto all'originario determinerebbe pertanto novità della domanda (Cass. 18299/16);
- tale interpretazione non violerebbe i principi di cui all'art. 1 della direttiva C.E. 89/665, così come modificata dalla direttiva 2007/66, né i principi d'equivalenza ed effettività, come deciso dalla Corte di Giustizia U.E. con sentenza del 6/10/2015 in causa C-61/14;
- in ogni caso, legittimato passivo al ricorso non sarebbe stata l'Agenzia delle Entrate, ma il TAR in quanto ufficio giudiziario che aveva preteso il pagamento del tributo.

Ricorrono per cassazione i contribuenti sulla base di due motivi integrati da successiva memoria.

Resistono l'Agenzia delle Entrate e il Tribunale Amministrativo Regionale con controricorso, proponendo altresì ricorso incidentale.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Va preliminarmente esaminato il ricorso incidentale proposto dal Tribunale Amministrativo Regionale e dall'Agenzia delle Entrate e ciò benché lo stesso sia qualificato come "condizionato" atteso che la questione è afferente al contraddittorio.

1. Con l'unico motivo di ricorso incidentale, i controricorrenti si dolgono della violazione o falsa applicazione degli artt. 10 del d.lgs. 546/92 e 247 d.P.R. 115/02, in ordine all'eccepito difetto di legittimazione passiva sollevato dall'Agenzia delle Entrate, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3 c.p.c. Evidenzia l'Agenzia d'avere eccepito la propria carenza di legittimazione passiva in entrambi i gradi di merito, censurando la sentenza impugnata nella parte in cui non ha disposto l'estromissione dell'Agenzia delle Entrate.

1.1 Il motivo è fondato, benché nella presente fase non appaia necessario procedere all'estromissione.

1.2 L'art. 249 dello stesso d.P.R. 115/02 (t.u. spese giust.) prevede che alla riscossione del contributo unificato si applichino vari articoli dello stesso decreto tra i quali figura il 247. Quest'ultimo prevede, a sua volta, che l'Ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione sia quello presso il magistrato dov'è depositato l'atto cui si collega il pagamento o l'integrazione del contributo unificato. Ne deriva che non residuano spazi per una competenza e conseguente legittimazione dell'Agenzia delle Entrate, estranea alla riscossione del contributo.

1.3 Nel giudizio di impugnazione dell'invito al pagamento spontaneo del contributo unificato, ex art. 248 del d.P.R. n. 115 del 2002, atto autonomamente impugnabile, ex art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, (Cfr. Cass., Sez. 6-5, n. 40233/2021, nonché, nei medesimi termini, Cass., Sez. 5, n. 22971/2021, e Cass., Sez. 5, 23532/2020), intrapreso dal contribuente, la legittimazione processuale passiva spetta infatti alla (cancelleria o) segreteria dell'Ufficio giudiziario che ebbe ad emettere l'avviso, ex art. 248 cit., come emerge dall'inequivoco tenore dell'art. 11, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 cit. ("Stanno altresì in giudizio direttamente le cancellerie o segreterie degli uffici giudiziari per il contenzioso in materia di contributo unificato") (cfr. anche Cass., Sez. T. n. 11318/2020; Cass.n. 18029/2022). L'art. 16 del d.P.R. 115/2002 prevede altresì che < il funzionario entro 30 giorni dal momento in cui si determina il presupposto del pagamento o integrazione del contributo, notifica alla parte (ai sensi dell'art.137 cpc) l'invito (inviato alla parte nel domicilio eletto o, nel caso di mancata elezione di domicilio, depositato in cancelleria) al pagamento dell'importo dovuto, unitamente al modello di pagamento precompilato, avvertendo che il mancato pagamento entro il termine di un mese, comporterà l'applicazione della sanzione che sarà comunicata con separato provvedimento e si procederà alla riscossione mediante ruolo con addebito degli interessi al saggio legale (art.248 DPR

115/02), decorrenti dal deposito dell'atto cui si collega il pagamento o l'integrazione del contributo>. Le norme in esame prevedono la legittimazione processuale e la difesa diretta delle cancellerie e delle segreterie degli uffici giudiziari, in controversia, come quella in esame, vertente in materia di contributo unificato, dinanzi alle Commissioni Tributarie. Si tratta d'uffici che provvedono alla liquidazione e all'accertamento del contributo unificato di cui all'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.

1.4 Ne deriva che la sentenza impugnata, che pur evidenzia come legittimato passivo al ricorso tributario non fosse l'Agenzia delle Entrate, avrebbe dovuto assumere una determinazione in tal senso e disporre l'estromissione dell'Agenzia medesima, operazione questa non consentita nel giudizio di legittimità.

2. Con il primo motivo di ricorso principale i ricorrenti si dolgono della violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 24, 53 e 113 Cost., 1 Dir. 89/665/CE come modificata dalla Dir. 07/66/CE, 43 D. lgs. 104/10 (c.p.a.) e 13 D. lgs. 115/02 (t.u. spese giust.) in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3 c.p.c. Sostengono che il citato art. 13, commi 6 e 6-bis, t.u. spese giust. vada interpretato nel senso che l'obbligo di versamento dell'ulteriore somma a titolo di contributo unificato sussiste solo ove i motivi aggiunti siano "*effettivamente distinti*" e concretizzino un ampliamento "*considerevole*" della controversia già pendente, come indicato dalla richiamata pronuncia della Corte giustizia, 6/10/2015, *Orizzonte Salute*, nella causa C-61/14. Ciò sarebbe confermato dalla giurisprudenza amministrativa secondo cui, una volta impugnato il bando, non sarebbe necessario ricorrere avverso l'aggiudicazione definitiva, destinata a venir meno per l'effetto caducante conseguente al sopravvenire dell'eventuale annullamento del bando. Inoltre, la facoltatività dell'impugnazione confermerebbe come i motivi aggiunti non amplino, in fatto, il *petitum*, rimarcandosi inoltre come la delibera che ne

fu oggetto aveva la stessa portata lesiva del bando originariamente impugnato.

3. Con il secondo motivo lamentano la violazione e falsa applicazione dell'art. 43 d.lgs. 104/10 (c.p.a.) in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3 c.p.c. La distinzione operata nella disposizione, tra motivi aggiunti c.d. propri perché introducono nuove ragioni a sostegno delle domande già presentate, e c.d. impropri, che introducono domande nuove purché connesse alle prime, condurrebbe alla conclusione secondo cui nel secondo caso deve concretizzarsi una vera e propria *mutatio libelli*. Tale evenienza, per giurisprudenza costante, si avrebbe solo quando la nuova pretesa sia obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo un *petitum* diverso e più ampio o una *causa petendi* fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima. Nel caso specifico e secondo i ricorrenti, i fatti costitutivi della pretesa originaria non sarebbero mutati né furono introdotti nuovi temi d'indagine, avendo gli stessi fin dall'origine impugnato tutti gli atti presupposti, consequenziali o connessi.

4. I due motivi, che possono essere trattati congiuntamente investendo in sostanza la medesima questione, sono infondati.

4.1 Secondo costante giurisprudenza di questa Corte, la distinzione tra motivi aggiunti propri, che consentono al ricorrente principale ed incidentale di introdurre nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte, ed impropri, volti all'impugnazione di uno o più provvedimenti connessi a quello già impugnato, non è rilevante ai fini della ricorrenza del presupposto impositivo, poiché, conformemente alla giurisprudenza dell'Unione europea (sentenza CGUE 6 ottobre 2015, C-61/14), occorre accertare se tali motivi determinino (o meno) un considerevole ampliamento del *thema decidendum* della causa principale e se il ricorso aggiuntivo abbia ad oggetto uno o più atti in rapporto di pregiudizialità-dipendenza con il provvedimento originariamente impugnato, dando luogo

a una connessione cd. forte di cause (Cass. Sez. 5, 21/10/2024, n. 27168, Rv. 672723 – 01, Cass. Sez. 5, 29/01/2024, n. 2640, Rv. 670208 – 01).

4.2 Nel giudizio definito con la pronuncia di questa Corte n. 23873/2020 si è dato conto che con l'originario ricorso era stata impugnata la determina di approvazione del bando di gara per l'affidamento del servizio, nonché la successiva aggiudicazione, mentre con i motivi aggiunti era stata impugnata la determina di approvazione del verbale di gara con cui si aggiudicava provvisoriamente il servizio e la determina di aggiudicazione definitiva, chiedendosi la declaratoria di nullità e/o di inefficacia del contratto di appalto: si tratta di situazioni analoghe a quelle esaminate con la citate pronunce, il cui comune denominatore sta nella pacifica circostanza - ritenuta da questa Corte decisiva ai fini che occupano - della diversità dei provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti rispetto a quello originario, della loro autonoma lesività e del loro differente perimetro di incidenza, come tali idonei a giustificare di per sé la proposizione di un nuovo giudizio coinvolgente soggetti terzi rispetto all'originario procedimento (Vedi Cass. 30274/22). In quest'ottica è la pronuncia Sez. 5, n. 23873 del 29/10/2020, in un caso in cui la ricorrente, dopo aver impugnato il bando di una gara d'appalto, aveva chiesto con motivi aggiunti l'annullamento anche del verbale di aggiudicazione provvisoria e della determina definitiva, escludendo che gli atti successivi, pur relativi allo stesso bene della vita, fossero legati all'atto iniziale da un nesso di pregiudizialità necessaria e ha pertanto affermato la debenza del contributo unificato (Cass. 26917/2022).

L'aggiudicazione è connessa al provvedimento principale da un vincolo funzionale e tale connessione non è sufficiente, da sola, a escludere sempre il contributo aggiuntivo. Vi sono infatti atti connessi che possono comunque essere autonomamente lesivi e introdurre una domanda nuova. Ciò accade, ad esempio, quando il secondo provvedimento produce effetti propri, immediati e separati rispetto all'atto originariamente impugnato.

4.3 Nel caso esaminato, l'atto ulteriore possiede tale autonomia. Solo i motivi aggiunti che restano funzionali alla medesima domanda di annullamento e non comportano un ampliamento processuale non giustificano un nuovo contributo unificato.

4.4 Dall'allegato n. 8 al ricorso risulta come il Consorzio, dopo avere dato atto dell'originaria impugnativa del bando di gara per affidamento servizi balneazione sulla spiaggia libera Castelporziano, avesse con motivi aggiunti impugnato una determina dirigenziale 917/15 del 20 maggio 2015 con cui si approvava il verbale della commissione incaricata con determina dell'11 maggio precedente, stilando una graduatoria e aggiudicando l'affidamento al Consorzio Angel Service srl. In essa si enunciava che la gara indetta con determina 558/15 era andata deserta perché nessuno dei concorrenti era stato ammesso alle fasi successive. Atteso l'esito della gara, la determina impugnata con motivi aggiunti stabiliva la necessità di provvedere all'individuazione dei soggetti cui affidare i servizi, ex art. 56 d.lgs. 163/06 e ss. mm., e con altra delibera 780/15 si era indetta una nuova gara a procedura negoziata con il medesimo oggetto, con invito delle stesse concorrenti e riproposti gli stessi atti di gara con la sola esclusione del punteggio minimo (66). Ma tra i quattro invitati non era stato ricompreso il Consorzio ricorrente, prevedendosi altresì la possibilità, per gli invitati medesimi, di formulare note integrative entro lo stesso giorno di scadenza del termine per le offerte 5/5/2015. All'esito pervenivano le offerte di due fornitori tra cui quella della società che è divenuta successivamente aggiudicataria.

4.5 Con i predetti motivi aggiunti il Consorzio lamentava l'indisponibilità dei documenti, l'aver aggiudicato il servizio con procedura negoziata senza bando fuori dai casi consentiti, la violazione dell'art. 56 legge 163/15 (*rectius* 2006), la mancata indicazione dei motivi per cui si era proceduto senza bando, la contraddittorietà della determina per violazione degli artt. 56 e 57 l. 163/06, l'illegittima modifica del punteggio minimo

nonché dell'avere disposto la procedura negoziata senza bando attuata lo stesso giorno (30/4/2015) d'emissione della delibera 780/15, con invito alle quattro ditte scelte, nonché la proroga della presentazione delle offerte dal 5/5 al 7/5, formulando inoltre conseguente domanda risarcitoria.

4.6 Osserva questa Corte come si tratti di vizi propri della delibera impugnata con motivi aggiunti, con la conseguenza che va condivisa la valutazione della Corte di merito secondo cui si tratta di domande nuove che non possono dirsi mera conseguenza di quelle proposte con il ricorso avverso la determina originaria. Ne deriva un indubbio e considerevole incremento dell'oggetto del processo, che in tal modo s'estende ad atti e questioni diverse da quelle che erano oggetto dell'originaria impugnazione, andando ben oltre i casi di connessione "forte" che connotano l'automatica aggiudicazione sulla base di un bando inizialmente impugnato perché illegittimo.

5. Va pertanto accolto il motivo di ricorso incidentale e respinti i due motivi di ricorso principale. Non apparendo necessari ulteriori accertamenti in fatto, può decidersi nel merito con cassazione parziale della sentenza impugnata limitatamente alla mancata determinazione in ordine alla carenza di legittimazione dell'Agenzia delle Entrate.

Quanto alle spese del giudizio, deve riconoscersi come le questioni qui trattate non fossero pacifiche al momento dell'instaurazione del presente procedimento, e il formante giurisprudenziale si sia evoluto solo negli ultimi anni. Ne deriva che appaiono sussistere i presupposti per la compensazione delle spese di tutti i gradi di giudizio, tenuto conto che, anche in sede di legittimità, il Tribunale Amministrativo Regionale e l'Agenzia delle Entrate si sono costituite con un unico atto come unitariamente rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei

presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti principali, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13, se dovuto.

P.Q.M.

Respinge il ricorso principale, accoglie il ricorso incidentale, cassa la sentenza impugnata nei limiti di cui in motivazione e, decidendo nel merito sul punto, dichiara la carenza di legittimazione passiva dell'Agenzia delle Entrate.

Compensa integralmente tra le parti le spese di tutti i gradi di giudizio.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti principali, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 08/10/2026.

Il Presidente

Milena Balsamo