

## **Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte**

### **(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 440 del 2012, proposto da:  
Societa' Consortile Per Azioni Sermetra e S.N.C. Euro Pa di Maffe' Alessandro e Simonotti  
Marco Antonio, rappresentate e difese dagli avv. Riccardo Villata, Angela Ruotolo, Carlo  
Emanuele Gallo, con domicilio eletto presso Carlo Emanuele Gallo in Torino, via Pietro  
Palmieri, 40;

### ***contro***

Consorzio per il Sistema Informativo - Csi Piemonte, rappresentato e difeso dagli avv.  
Stefano Cresta, Maria Angela Laurino, Laura Garbati, con domicilio eletto presso Stefano  
Cresta in Torino, via Bertola, 2;  
Regione Piemonte, rappresentata e difesa dall'avv. Chiara Candiollo, con domicilio eletto  
presso Chiara Candiollo in Torino, piazza Castello, 165;

### ***nei confronti di***

Gestione Esazioni Convenzionate - Gec S.p.A.;

### ***per l'ottemperanza:***

alla sentenza nr. 1336 del 21 dicembre 2011 del TAR Piemonte, passa in giudicato per  
mancata impugnazione

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consorzio Per il Sistema Informativo - Csi  
Piemonte e di Regione Piemonte;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2012 il dott. Roberta Ravasio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con la sentenza della cui ottemperanza si tratta, passata in giudicato per mancata impugnazione, questo Tribunale ha accertato la illegittimità del bando di gara europea n. 6/2011 indetta dal Consorzio Servizi Informatici per il Piemonte per l'affidamento del servizio di riscossione delle tasse automobilistiche e di una serie di entrate degli enti locali quali ICI, TARSU, COSAP E TOSAP.

Il menzionato bando era stato censurato dalla ricorrente Sermetra s.p.a. sotto un primo profilo per la ragione che tutti i servizi oggetto di affidamento erano stati accorpati in un solo lotto, di guisa che anche per il servizio di riscossione della tassa automobilistica si imponeva, quale requisito di partecipazione, l'iscrizione all'Albo dei soggetti abilitati alle attività di accertamento, liquidazione e riscossione tributi di cui al D.M. 289/00, attuativo dell'art. 53 del D. L.vo 446/97, iscrizione non posseduta dalla ricorrente.. Sotto altro profilo il bando veniva impugnato per la ragione che il bando prevedeva, ai fini della valutazione dell'offerta tecnica, l'attribuzione di un punteggio preponderante in relazione alla previsione di sistemi di pagamento non previsti dalla normativa vigente, ed in particolare in relazione alla adozione del c.d. MAV (acronimo di "Mediante Avviso"), che é procedura interbancaria standardizzata di incasso mediante un bollettino che viene inviato dalla banca del creditore al debitore, il quale può procedere al pagamento senza spese aggiuntive utilizzando il predetto bollettino presso qualsiasi sportello bancario o su canali informatici indicati dalle banche.

La sentenza della cui ottemperanza si tratta ha ritenuto fondate entrambe le censure. Quanto alla prima ha rilevato che la tassa automobilistica ha natura diversa dagli altri tributi indicati dal bando e che inoltre la riscossione della stessa avviene

prevalentemente in via volontaria: da qui l'illegittimità, in quanto non conforme al principio di proporzionalità, delle censurate previsioni di bando. Quanto alla seconda censura il Tribunale l'ha ritenuta fondata dopo aver esaminato la normativa di riferimento ad aver concluso che l'art. 2 del D.M. 418/98, regolamento attuativo dell'art. 17 comma 10 L. 449/97, contempla un meccanismo di pagamento della tassa automobilistica "on-line", rispetto al quale il pagamento tramite MAV è incompatibile in quanto non indica gli elementi necessari ad identificare la debenza ed inoltre perché impedisce quello scambio di dati e quella informatizzazione del sistema che è stata voluta dal legislatore.

La sentenza della cui ottemperanza ha quindi annullato tutti gli atti di gara.

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, depositato il 23 aprile 2012, la ricorrente Sermetra s.p.a., evidenziando che la Regione Piemonte non aveva ancora proceduto ad indire una nuova gara per il servizio di riscossione della tassa automobilistica, che l'affidamento a favore di GEC era scaduto al 31 dicembre 2010 e che ciò nonostante la stessa continuava ad espletare il servizio in difetto di qualsivoglia procedura di affidamento ed anche tramite MAV, tanto premesso ha chiesto l'ottemperanza della sentenza 1336/2011. Ha osservato in particolare la ricorrente che il comportamento posto in essere dalla Regione integrerebbe violazione ed elusione del giudicato, dal quale discenderebbe l'obbligo di indire una nuova gara emendata dai vizi già censurati dal Tribunale; inoltre l'affidamento del servizio in essere a favore di GEC sarebbe nullo ai sensi dell'art. 114 comma 3 lett. b) D. L.vo 163/06.

Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte deducendo che per vari motivi di opportunità, connessi anche alla entrata in vigore del D. L.vo 68/2011 e della L.R. 5/2012 (legge finanziaria per il 2012), le procedure per l'affidamento dei servizi di riscossione della tassa automobilistica e degli altri tributi locali non erano ancora state definite e che peraltro con DGR 22-3927 del 5 giugno 2012 l'Amministrazione regionale aveva stabilito, nel tempo necessario a definire il nuovo assetto generale riguardante le

attività di riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali della Regione, di indire due distinte procedure: una avente ad oggetto le operazioni di supporto alla riscossione volontaria e finalizzate alla emissione dell'avviso di scadenza e dell'avviso di accertamento; l'altra procedura, finalizzata alla emissione della ingiunzione fiscale propedeutica alla riscossione coattiva. Con la medesima delibera la Giunta Regionale aveva inoltre stabilito di consentire agli utenti di pagare la tassa automobilistica presso i soggetti convenzionati di cui alla L. 264/91 ed al D.M. 418/98 ovvero tramite MAV, mandandone però l'emissione al proprio tesoriere. Nella DGR del 5 giugno 2012, infine si stabiliva che indicativamente sino al 31 dicembre 2012 proseguisse l'affidamento a GEC sulla base delle convenzioni a suo tempo stipulate, con eccezione delle operazioni relative alla emissione del MAV, che a far tempo dal 1° agosto 2012 sarebbero state eseguite, dal tesoriere della Regione. Questa eccezione poi l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio laddove questo chiedeva accertarsi la nullità dell'affidamento del servizio a GEC nelle more dell'espletamento delle nuove procedure.

Il Consorzio Servizi Informatici Piemonte, pure, si è costituito per resistere al giudizio, rilevando di non essere altro che un mandatario della Regione e che perciò, a seguito dell'annullamento degli atti di gara ad opera del Tribunale, giammai avrebbe potuto autonomamente indire una nuova gara senza ricevere in tal senso uno specifico mandato regionale. Anche CSI ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso nella parte in cui ha chiesto accertarsi la nullità dell'affidamento del servizio a GEC nelle more dell'espletamento delle nuove procedure.

Nel prosieguo del giudizio la Regione ha depositato copia della determina del Dirigente delle Risorse Finanziarie-Settore Politiche Fiscali del 6 luglio 2012 con la quale è stato dato mandato al Consorzio Servizio Informatico Piemonte per l'espletamento delle nuove gare nei termini indicati dalla D.G.R. del 5 giugno 2012.

Con memoria del 11 settembre 2012 la Regione ha ulteriormente rappresentato essere intervenuta la pubblicazione del bando relativo alle gare di cui sopra, pubblicazione

avvenuta il 3 agosto 2012 sulla G.U.C.E. ed il 6 agosto 2012 sulla G.U.R.I., precisando che solo per la gara avente ad oggetto la riscossione coattiva della tassa automobilistica è stato richiesto, quale requisito di partecipazione, l'iscrizione all'Albo dei soggetti esercenti attività di riscossione, accertamento e riscossione dei tributi locali. Per quanto riguarda, invece, la gara avente ad oggetto le attività di supporto alla riscossione volontaria la Regione ha evidenziato che i requisiti di ammissione alla gara sono stati individuati su base proporzionale agli importi a base d'asta e che il pagamento tramite MAV sarà emesso direttamente dalla Regione tramite il proprio tesoriere, ed i pagamenti potranno dunque essere effettuati dagli utenti tramite il MAV o presso i soggetti convenzionati secondo la normativa vigente (tabaccai ed agenzie di pratiche auto).

Sermetra ha insistito per l'accoglimento del ricorso rilevando che dalla sentenza della cui ottemperanza si tratta deriverebbe in capo alla Regione l'obbligo di indire una gara *“idonea a realizzare compiutamente gli obiettivi di informatizzazione del servizio di riscossione del bollo auto ed interscambio delle informazione perseguiti dal legislatore tramite la della L. 449/97 e dunque ad espungere dalla relativa lex specialis sia le prescrizioni relative a requisiti di partecipazione illegittimamente restrittivi sia quelle volte a prefigurare un sistema di riscossione del bollo auto incentrato sul MAV, siccome non coerente con quello on-line tipizzato dal legislatore”*.

Il ricorso è stato infine introitato a decisione alla camera di consiglio del 20 settembre 2012.

## DIRITTO

Con la sentenza della cui ottemperanza si tratta sono stati annullati tutti gli atti relativi alla gara europea n. 6/2011 che la Regione Piemonte aveva indetto per l'affidamento del servizio di riscossione della tassa automobilistica e di altri tributi locali: per quanto riguarda specificamente la tassa automobilistica il bando in questione estendeva l'affidamento del servizio anche alle operazioni di incasso per le quali veniva esplicitamente ammesso l'utilizzo del c.d. MAV.

I bandi di gara pubblicati il 3 e 6 agosto 2012 si differenziano allora, rispetto a quello annullato, per la ragione che limitano l'oggetto dell'affidamento sia in relazione alla tipologia del tributo – essendo esclusi dalle nuove procedure i tributi locali, contemplati invece dalla gara n. 6/2011 -, sia in relazione alla tipologia delle operazioni: in particolare le nuove gare escludono dall'affidamento le operazioni di incasso.

Va ancora chiarito che i nuovi bandi di gara hanno scorporato in due lotti distinti le operazioni di supporto alla riscossione volontaria, finalizzate alla emissione dell'avviso di scadenza del bollo e dell'avviso di accertamento, e quelle relative alla riscossione coattiva, che sono comunque state limitate alla emissione della ingiunzione fiscale, escludendosi così il potere del concessionario di procedere agli atti esecutivi.

Ciò premesso il Collegio è dell'opinione che la Regione non possa ritenersi tecnicamente inottemperante alla sentenza n. 1336/2011.

Le nuove gare indette con i bandi pubblicati il 6 agosto 2012 non accorpano più operazioni relative a tributi aventi natura diversa e quindi il giudicato risulta rispettato laddove ha censurato il bando n. 6/2011 per il fatto di accorpare in unico lotto le operazioni di riscossione di tributi aventi natura diversa. Per questa medesima ragione deve ritenersi conforme al giudicato anche la stessa decisione di scorporare l'affidamento del servizio afferente le operazioni di riscossione volontaria da quello afferente le operazioni di riscossione coattiva, stante la diversa natura che le caratterizza.

In secondo luogo il Collegio non ravvisa elusione del giudicato in relazione a quella parte della sentenza n. 1336/2011 che ha ritenuto irragionevole la prescrizione relativa all'iscrizione all'Albo di cui al DM 289/00 : tale prescrizione è stata infatti ritenuta illegittima nella misura in cui l'affidamento del servizio aveva ad oggetto un unico lotto comprensivo anche delle operazioni relative alla riscossione volontaria, per le quali l'iscrizione all'Albo è superflua e che tuttavia sono assolutamente preponderanti rispetto alle operazioni di riscossione coattiva. Nella situazione attuale l'iscrizione all'Albo di cui al DM 289/00 è richiesta solo ai fini dell'affidamento delle operazioni afferenti la

riscossione coattiva: di conseguenza il difetto di tale iscrizione non risulta più ostativo alla partecipazione alla gara avente ad oggetto le operazioni relative alla riscossione volontaria, operazioni che, come già precisato, sono di gran lunga più numerose rispetto a quelle di riscossione coattiva.

Per quanto riguarda, ancora, la possibilità di utilizzare il MAV quale modalità di pagamento della tassa automobilistica la sentenza n. 1336/2011 deve essere letta tenendo presente il principio per cui il giudicato si forma sulla domanda proposta come identificabile dal *petitum* e dalla *causa petendi* e che esso non si estende alla motivazione se non nei limiti in cui essa risolve questioni di fatto pregiudiziali in senso logico (ad es. Cass. 14/03/1995 n. 2645; Cass. 23/12/1999 n. 14477, Cass. 18/10/1997 n. 10196): in particolare non rimane coperta da giudicato la interpretazione della norma (Cass. 23/01/1991 n. 660) né l'accertamento meramente incidentale (arg. Ex art. 34 c.p.c.). Con particolare riferimento al giudicato amministrativo anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 19/82 ha chiarito che l'efficacia della pronuncia giurisdizionale è aderente ai limiti oggettivi e soggettivi della controversia, da identificare nella correlazione del *petitum* e della *causa petendi* in rapporto alla dedotta lesione dell'interesse vantato e, dunque, in relazione ai vizi dedotti. In conseguenza di ciò il principio per cui il giudicato copre il dedotto ed il deducibile non può trovare piena applicazione nel processo amministrativo, dovendosi a tale proposito distinguere tra giudicato che ha respinto e giudicato che, invece, ha accolto un ricorso impugnatorio: nel primo caso i limiti del giudicato non sono limitati dal *petitum*, investendo tutte le questioni inerenti l'esistenza e la validità del rapporto giuridico dedotto implicitamente vagliate dal giudice; nel secondo caso il giudicato si forma con esclusivo riferimento ai vizi scrutinati ed in concreto ritenuti dal giudice sussistenti alla stregua dei motivi di ricorso, discendendo da ciò che tutte le questioni che non hanno fatto oggetto di doglianza, e che perciò non sono esaminate dalla pronuncia, non sono coperte da dal giudicato.

Orbene, la sentenza n. 1336/2011 ha affermato l'illegittimità del ricorso al MAV per il pagamento della tassa automobilistica nell'ambito dell'esame di una censura nella quale si deduceva che l'adozione di modalità di pagamento non previste dalla legge, ed in particolare del MAV, non poteva essere causa di attribuzione di un punteggio elevato ai fini della valutazione dell'offerta tecnica. L'illegittimità del MAV quale mezzo di pagamento della tassa automobilistica è stata dunque affermata con riferimento alla sola evenienza che ad esso l'Amministrazione faccia riferimento nell'affidamento del servizio di riscossione a terzi e quindi quale mezzo di riscossione della tassa automobilistica utilizzato da un terzo che si sia reso concessionario del servizio di incasso a seguito di gara: conseguentemente il giudicato di che trattasi non copre la diversa questione afferente la possibilità per la Regione di utilizzare il MAV per incassare la tassa automobilistica in via diretta per il tramite del proprio tesoriere.

Ai fini di stabilire se vi sia, o meno, violazione od elusione del giudicato occorre allora chiedersi se il fatto che la Regione abbia rinunciato a mettere a gara anche il servizio di incasso della tassa automobilistica integri una violazione del giudicato, tenuto conto del fatto che tale servizio era contemplato nel bando 6/2011, oggetto di annullamento.

Richiamando ancora una volta la pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 19/82, la quale ha stabilito che la portata del giudicato va enucleata nella correlazione tra *petitum* e *causa petendi* e comunque in rapporto all'interesse leso, la Sezione ritiene di poter dare risposta negativa al quesito di cui sopra, dovendosi affermare che l'interesse leso dal bando oggetto di annullamento ha trovato piena soddisfazione con la pubblicazione, il 3 ed il 6 agosto 2012, dei bandi riferiti alle due nuove gare.

Si deve infatti considerare che le ragioni che spinsero le odierne ricorrenti ad impugnare il bando n. 6/2011 devono essenzialmente ascrivere al fatto che esso frustrava l'aspettativa loro di rendersi aggiudicatarie del servizio: da un lato per il fatto che il bando, con l'imporre l'iscrizione all'Albo di cui al DM 289/00, precludeva loro la partecipazione a tutta la gara; dall'altro lato perché esso privilegiava in modo marcato le

soluzioni tecniche fondate sull'utilizzo del MAV, che può essere emesso solo da istituti di credito e che perciò non può essere adottato dagli altri soggetti convenzionati di cui alla L. 264/91 (tabaccai, agenzie pratiche auto).

L'assetto degli interessi impresso con la D.G.R. del 5 giugno 2012 e con i successivi atti esecutivi ha però sostanzialmente ristabilito le *chances* delle ricorrenti di rendersi aggiudicatarie del servizio di riscossione del bollo auto, poiché consente loro di partecipare direttamente alla gara relativa alle operazioni presupposte alla riscossione volontaria nonché di continuare ad effettuare l'incasso di quanto volontariamente versato dalla utenza (punto 2 del dispositivo della D.G.R. del 5 giugno 2012): Sermetra s.p.a. è infatti una società consortile che associa agenzie di pratiche auto, le quali potranno continuare ad esercitare, in forza di quanto stabilito al punto 2 del dispositivo della D.G.R. del 5 giugno 2012, l'attività di incasso del bollo, che invece sarebbe rimasta loro preclusa in caso di aggiudicazione a terzi della gara sulla base del bando annullato.

Per tutte le dianzi esposte ragioni il Collegio è dell'avviso che dopo l'adozione della D.G.R. 5 giugno 2012 e dopo la pubblicazione dei bandi relativi alle nuove procedure non possa più ravvisarsi inottemperanza, da parte della Regione Piemonte, al giudicato di cui alla sentenza n. 1366/2011 di questo Tribunale. Le ricorrenti avrebbero quindi dovuto reagire alle varie delibere e determinazioni regionali se del caso impugnandole in sede ordinaria, ciò che non è stato fatto quantomeno nell'ambito del presente giudizio.

Va infine respinta anche la domanda di declaratoria di nullità della D.G.R. del 5 giugno 2012, e degli atti che ad essa hanno dato esecuzione, nella parte in cui (punto n. 9 del dispositivo) ha determinato di affidare a GEC il servizio di riscossione del bollo auto nel tempo necessario ad espletare le nuove procedure di cui sopra.

Rammentato che nell'ambito del giudizio di ottemperanza il Giudice Amministrativo non può far luogo a declaratoria di ogni e qualsiasi nullità, potendo pronunziare la nullità solo degli atti adottati in violazione od elusione del giudicato, il Collegio rileva che la sentenza della cui ottemperanza si tratta non ha toccato minimamente la questione

affidente i rapporti tra Regione e GEC né la problematica affidente l'attività di gestione del bollo auto nel tempo necessario ad espletare le nuove procedure: le ricorrenti avrebbero quindi dovuto far valere la asserita illegittimità dell'affidamento provvisorio disposto a favore di GEC, valido per il solo periodo di tempo necessario ad espletare le nuove procedure di affidamento, in sede di cognizione ordinaria, e non nell'ambito del presente giudizio di ottemperanza.

Il ricorso va conclusivamente in parte respinto, quanto alla declaratoria di nullità dell'affidamento disposto a favore di GEC, in parte dichiarato improcedibile, tenuto conto del fatto che gli atti di ottemperanza alla sentenza sono intervenuti solo in corso di giudizio.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo respinge, in parte lo dichiara improcedibile.

Condanna le ricorrenti alla rifusione delle spese processuali, che si liquidano in E. 1.500,00 oltre accessori a favore di ciascuna delle controparti costituite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2012.