

Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza n. 2704, 2/04/2026

FATTO

La società cooperativa Nova Sughereto ha partecipato alla procedura indetta dal Corecom Calabria, ai sensi del decreto ministeriale 29 marzo 2006, finalizzata all'attribuzione dei contributi per l'anno 2006 alle emittenti televisive locali.

Con la delibera n. 3 del 5 febbraio 2007 è stata approvata la graduatoria definitiva, nella quale la citata società è risultata collocata al terzo posto, acquisendo il diritto all'erogazione del contributo statale in base ai criteri stabiliti dall'art. 5 del d.m. 5 novembre 2004, n. 292.

A seguito di istanza di riesame proposta dalle emittenti escluse, con la delibera n. 4 del 2 luglio 2007, il Comitato ha annullato la precedente delibera n. 3 ed ha approvato una nuova graduatoria, ammettendo alcune emittenti originariamente escluse per mancanza del requisito della regolarità contributiva.

Nella graduatoria così definita, la società cooperativa Nova Sughereto è collocata al dodicesimo posto.

Con successiva delibera n. 5 del 16 luglio 2007, il Presidente del Comitato, annullando anche la delibera n. 4, ha approvato una nuova graduatoria definitiva, nella quale sono state inserite due emittenti originariamente escluse per omessa instaurazione del regime di separazione contabile.

Tale ultima graduatoria è risultata composta da diciannove emittenti, qualificandosi la società cooperativa Nova Sughereto al quattordicesimo posto.

Con ricorso numero di registro generale 897, depositato il 31 ottobre 2007, la società cooperativa Nova Sughereto ha impugnato dinanzi al T.A.R. Calabria, chiedendone l'annullamento, le predette delibere n. 4 del 2 luglio 2007 e n. 5 del 16 luglio 2007.

A sostegno del ricorso di primo grado, la società ricorrente ha affidato il gravame a due motivi, nei quali ha dedotto i vizi di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere.

Radio Video Calabria 99 s.r.l., Tele A 57, e Mondial Video s.r.l. e Radio Tele Jonio si sono costituite in giudizio in data 23 ottobre 2007.

Nella medesima data, le prime due controinteressate hanno proposto ricorso incidentale, subordinato all'accoglimento del primo motivo di ricorso, avente ad oggetto la delibera n. 5, con la quale le stesse società sono state inserite in graduatoria.

Si sono costituiti, altresì, la Regione Calabria, il Corecom Calabria, il Ministero delle comunicazioni, eccependo l'«inammissibilità» del ricorso e dei ricorsi incidentali per omessa notifica a tutti i controinteressati.

Con sentenza n. 759 del 19 luglio 2017, il T.A.R. Calabria ha respinto il ricorso principale, prescindendo dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate dalle altre parti nonché dall'esame dei ricorsi incidentali subordinati.

In particolare, il T.A.R., pregiudizialmente, ha ritenuto fondata la eccezione di carenza di legittimazione passiva proposta dal Ministero delle comunicazioni, affermando che «il Comitato regionale per le Comunicazioni» un organo regionale riconducibile dotato di propria autonomia organizzativa e di propri poteri che, non possono essere ricondotti al Ministero delle Comunicazioni. Pertanto, non è configurabile in capo alla amministrazione statale legittimazione a contraddire nel presente giudizio.

Quanto al primo motivo, il primo giudice ha ritenuto non sussistente il vizio di incompetenza con riguardo alla delibera n. 5 del 16 luglio 2007 adottata dal Presidente del Comitato, in quanto «In casi di necessità ed urgenza, il Regolamento di funzionamento del Comitato (art. 2, comma 3) prevede che il Presidente possa adottare i provvedimenti di competenza del CO.RE.COM., riscontrabili nel caso in esame.

Con riferimento al secondo motivo, il T.A.R. ha considerato non fondati i vizi di eccesso di potere e violazione di legge, in quanto le delibere impugnate «sono state assunte dal Comitato a seguito di precise indicazioni ad esso fornite dal Ministero delle Comunicazioni con le note del 15 febbraio e del 12 luglio 2007».

Con ricorso numero di registro generale 415, depositato il 17 gennaio 2018, la società cooperativa Nova Sughereto ha proposto appello avverso la suddetta pronuncia e, con sentenza n. 10538 del 30 novembre 2022, la Sezione VI di questo Consiglio di Stato ha dichiarato la nullità della sentenza appellata con rimessione della causa al primo giudice, ritenendo la stessa emessa in violazione delle previsioni di cui agli artt. 27, comma 1, e 49, comma 1, c.p.a. per aver omesso di disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutte le emittenti utilmente collocate in graduatoria, le cui posizioni potevano (e possono) risultare compromesse dall'accoglimento della domanda formulata da Nova Sughereto s.r.l. ovvero Televiva s.r.l., Edizioni Gec s.p.a., Associazione Telitalia, Rete Calabria s.r.l., Associazione Voce Viva di Calabria s.r.l., Media s.c. a r.l. e Tele Radio Immagine s.r.l.

Pertanto, la causa è stata rimessa al primo giudice per un nuovo esame previa integrazione del contraddittorio.

La cooperativa Nova Sughereto ha riassunto il giudizio davanti al T.A.R. competente.

Si sono costituiti nel giudizio cosÃ¬ riassunto, il Ministero delle imprese e del made in Italy, la Regione Calabria e le controinteressate Radio Video Calabria 99 s.r.l., Edizioni GEC s.r.l., Media Soc. Cooperativa a r.l. e Telereggio.

Radio Video Calabria 99 s.r.l. ha riproposto il ricorso incidentale subordinato con atto notificato lâ€™11 marzo 2023 alla ricorrente, al Ministero delle imprese e del made in Italy, al Corecom, alla Regione Calabria, al Consiglio regionale della Calabria, nonchÃ© alle controinteressate Tele A 57, Mondial Video (RadioTele Jonio), Media Soc. Coop., Edizioni GEC s.r.l., Diemme societÃ editoriale s.r.l. (giÃ Rete Kalabria s.r.l.), Curatela del Fallimento Televiva s.r.l., Associazione Telitalia e Radio Tele International (cessionaria di Telereggio s.r.l.).

Edizioni GEC s.r.l. e Media s.c. a r.l. hanno insistito per il rigetto del ricorso rilevando di essere in possesso del requisito di regolaritÃ contributiva anche alla data di presentazione della domanda di partecipazione alla procedura di che trattasi.

Il Ministero delle imprese e del made in Italy ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva asserendo di essere rimasto estraneo alla procedura espletata dal Corecom.

Con ordinanza n. 768 del 4 ottobre 2023, il T.A.R. Calabria ha ordinato alla ricorrente di rinnovare la notificazione nei confronti dellâ€™Associazione â€œVoce Viva di Calabriaâ€ ai sensi dellâ€™art. 145 c.p.c., presso la residenza dellâ€™ultimo legale rappresentante dellâ€™Associazione.

Con ordinanza n. 145 del 16 febbraio 2024, la medesima Sezione ha ritenuto necessario disporre ulteriore attivitÃ istruttoria ai fini dellâ€™acquisizione â€œa cura della parte piÃ diligenteâ€ [di] ulteriori atti del procedimento amministrativo.

La Regione Calabria, oltre a ribadire ed evidenziare la piena legittimitÃ dellâ€™operato del Corecom Calabria, in data 13 marzo 2024 ha prodotto in atti parte della documentazione richiesta dallâ€™anzidetta ordinanza.

Allâ€™esito del relativo giudizio, lâ€™adito T.A.R., con la sentenza ora appellata, ha accolto il ricorso principale e dichiarato inammissibile il ricorso incidentale.

In particolare, il T.A.R. ha dichiarato inammissibile il ricorso incidentale proposto da Radio Video Calabria 99 s.r.l. per omessa notifica a tutti i controinteressati, in particolare Tele Radio Immagine e lâ€™Associazione Voce Viva di Calabria.

Quanto al ricorso principale, il T.A.R. ha ritenuto fondato il primo motivo, affermando che â€œrisulta documentato che la delibera adottata dal Presidente non Ã mai stata convalidata dal Corecomâ€ ed ancora â€œIn mancanza della convalida espressamente prevista dal vigente Regolamento per la validitÃ dei provvedimenti di competenza del Corecom adottati dal

Presidente in casi straordinari di necessità ed urgenza, la delibera n. 5/2007 con cui, previo annullamento della delibera n. 4/2007, è stata approvata una nuova graduatoria definitiva nella quale la ricorrente risultava inserita al quattordicesimo posto, deve essere ritenuta *tamquam non esset*.

In accoglimento del secondo motivo del ricorso, il T.A.R. ha affermato la illegittimità della delibera n. 4/2007 con cui sono state ammesse in graduatoria le emittenti radio televisive originariamente escluse. Per non aver dimostrato il possesso del requisito di regolarità contributiva alla data della presentazione della domanda di partecipazione, ha affermato che richiamando la nota n. 004644 del 15 febbraio 2007 che "Il Corecom ha invero riammesso in graduatoria tutte quelle imprese che avessero comunque versato i suddetti contributi ritenendo che la verifica in ordine al possesso del relativo requisito non dovesse essere effettuata con riferimento alla data di partecipazione alla procedura". Chiudendo, ha continuato "I provvedimenti impugnati sono, pertanto, illegittimi nella parte in cui riammettono le emittenti radiotelevisive originariamente escluse solo in ragione del fatto che lei stessa avrebbero comunque versato i contributi previdenziali, dovendo tale verifica essere anticipata alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione".

Ha concluso, infine, evidenziando che "Il ricorso principale, così come riassunto, è fondato e deve essere accolto con il conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati. Per effetto di tale annullamento alla graduatoria valida ai fini della erogazione del contributo dovrà essere individuata in quella approvata con la delibera del Corecom n. 3 del 5 febbraio 2007".

Con ricorso notificato il 31 gennaio 2025 e depositato il 3 febbraio 2025, la Regione Calabria ha proposto appello avverso la suddetta sentenza, chiedendone l'annullamento e/o la riforma, previa domanda cautelare.

In particolare, l'appellante ha affidato il gravame ai motivi così rubricati:

"sulla mancata impugnazione del d.m. n. 292/2004;

"sull'annullamento della delibera presidenziale n. 5 del 5 luglio 2007.

Con ordinanza pubblicata il 28 febbraio 2025, il Collegio ha respinto l'istanza cautelare.

Con ricorso notificato il 4 febbraio 2025 e depositato il giorno seguente, Edizioni GEC s.r.l. ha proposto appello avverso la medesima sentenza, chiedendone l'annullamento e/o la riforma.

L'appellante ha affidato il gravame ai motivi così rubricati:

1) erroneità della sentenza nella parte in cui sostiene che Edizioni GEC avrebbe dovuto, a suo tempo, proporre ricorso incidentale avverso la prima delibera che la aveva esclusa dal

finanziamento e nella parte in cui ritiene che la stessa era carente del requisito richiesto in ordine alla regolarità delle contribuzioni;

2) erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene inefficace la delibera presidenziale Corecom per mancata ratifica da parte dell'organo collegiale, senza considerare gli effetti prodotti e intervenuta decadenza dell'organo consiliare;

3) erroneità della sentenza nella parte in cui non ha considerato la natura vincolata del provvedimento, emesso su precisa direttiva del Ministero in merito alla interpretazione da dare all'avviso pubblico;

4) erroneità della sentenza nella parte in cui non ha rilevato la inammissibilità del ricorso per la mancata impugnazione della direttiva ministeriale.

Con ricorso notificato il 4 febbraio 2025 e depositato il giorno seguente, Radio Video Calabria 99 s.r.l. ha proposto appello avverso la medesima sentenza, chiedendone l'annullamento e/o la riforma.

L'appellante ha affidato il gravame ai motivi così rubricati:

1) errata applicazione dell'art. 2, comma 3, del regolamento Corecom Regione Calabria con riferimento alla sanzione, non prevista, dalla norma della decadenza dell'atto deliberativo;

2) violazione dell'art. 21 *octies* l. 241/1990 in relazione alla violazione dell'annullabilità del provvedimento a causa della sua natura vincolata;

3) violazione di legge in relazione all'annullamento di atto deliberativo, assunto in esecuzione di norma e di parere ministeriale senza preventiva e/o contestuale impugnazione dell'atto vincolante e presupposto;

4) violazione art. 27 d.lgs. 104/2010 (codice processo amministrativo) per non aver ordinato la notifica al controinteressato;

5) violazione dell'art. 41 e dell'art. 42 d.lgs. 104/2010 (codice processo amministrativo) per non aver ordinato la notifica al controinteressato;

6) violazione dell'art. 37 d.lgs. 104/2010 (codice processo amministrativo) per non aver riconosciuto l'esistenza dell'errore scusabile e disposto la notifica del ricorso alla parte;

7) omessa motivazione in relazione al ricorso incidentale, non esaminato in quanto dichiarato inammissibile.

Con ricorso notificato il 3 febbraio e depositato il successivo 26 febbraio, Media Societ  Cooperativa, nell'ambito del giudizio di impugnazione proposto da Radio Video Calabria 99, ha articolato un appello incidentale, affidato a due motivi:

- 1) erroneit  della sentenza per violazione dell'art. 42 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 "erronea valutazione del collegio circa la necessit  per la societ  Media Societ  Cooperativa di proporre ricorso incidentale avverso la delibera del Corecom Calabria n. 4 del 2 luglio 2007;
- 2) con riferimento al capo della sentenza impugnata che accoglie la richiesta di annullamento della delibera n. 5 del 16 luglio 2007, errata applicazione dell'art. 2, comma 3, del regolamento Corecom Regione Calabria con riferimento alla sanzione, non prevista, dalla norma della decadenza dell'atto deliberativo.

Le cause sono state trattenute per la decisione all'udienza pubblica del 12 marzo 2026.

DIRITTO

In primo luogo, il Collegio dispone la riunione degli appelli in epigrafe indicati ai sensi dell'art. 96 c.p.a., in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

Va analizzata prioritariamente la doglianza sollevata dall'appellante Radio Video Calabria 99 s.r.l., con la quale lamenta che il T.A.R. ha dichiarato inammissibile il suo ricorso incidentale per mancata notifica a due controinteressati, *id est* Tele Radio Immagine e Associazione Voce Viva di Calabria s.r.l. Ad avviso dell'appellante incidentale, il primo giudice avrebbe dovuto disporre l'integrazione del contraddittorio.

La censura   fondata e, per la sua natura assorbente e per i riflessi sulla corretta integrazione del contraddittorio, assume carattere pregiudiziale rispetto al merito delle altre questioni sollevate dalle parti.

Risulta dagli atti che il ricorso incidentale di primo grado proposto da Radio Video Calabria 99 s.r.l. era stato notificato ad almeno un controinteressato. In tale fattispecie, trovano applicazione gli artt. 41, comma 2, e 49, comma 1, c.p.a., i quali prevedono che il ricorso volto all'annullamento debba essere notificato ad almeno uno dei controinteressati e che, qualora sia stato proposto solo nei confronti di alcuni di essi, il giudice debba ordinare l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri.

L'ordine di integrazione del contraddittorio costituisce un adempimento doveroso per il giudice, volto a garantire l'effettivit  del diritto di difesa e la completezza del rapporto processuale.

NÃ© potrebbe ritenersi che lâ€™avvenuta indicazione dei controinteressati, operata da questo Consiglio di Stato nella sentenza di rinvio n. 10538/2022, esonerasse il giudice di primo grado dallâ€™applicazione del meccanismo di cui allâ€™art. 49 c.p.a.

A seguito di sentenza di annullamento con rinvio al primo giudice, la riassunzione del giudizio comporta lâ€™applicazione delle regole proprie del giudizio di primo grado. Di conseguenza, anche nel giudizio di riassunzione, permane lâ€™obbligo del tribunale di disporre lâ€™integrazione del contraddittorio qualora riscontri lâ€™omessa notifica ad alcune delle parti necessarie, purchÃ© il ricorso sia stato notificato ad almeno un controinteressato.

Lâ€™erronea declaratoria di inammissibilitÃ del ricorso incidentale ha determinato un vizio nella costituzione del rapporto processuale in primo grado ed ha precluso lâ€™esame nel merito di tale ricorso.

In accoglimento della censura avanzata dallâ€™appellante, pertanto, la causa deve essere rimessa al primo giudice ai sensi dellâ€™art. 105 c.p.a. Si tratta, difatti, di previsione che, al ricorrere dei relativi presupposti, deve essere applicata anche in assenza di unâ€™esplicita domanda di parte in tal senso.

Lâ€™annullamento della sentenza con rinvio al primo giudice per vizi procedurali comporta lâ€™assorbimento di tutti i motivi di merito dedotti dagli altri appellanti, che potranno essere riproposti e vagliati nella sede del rinvio, dinanzi al giudice competente.

Data la definizione in rito, le spese di lite del doppio grado devono essere integralmente compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, li riunisce, dichiara la nullitÃ della sentenza impugnata e rimette la causa al giudice di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dallâ€™autoritÃ amministrativa.

Campi meta

Massima :

"In un giudizio di rinvio, se il ricorso incidentale Ã¨ notificato ad almeno un controinteressato, il giudice di primo grado ha l'obbligo di ordinare l'integrazione del contraddittorio verso gli altri, pena la nullitÃ della sentenza per vizio del rapporto processuale, e non puÃ² dichiararlo inammissibile."

Supporto Alla Lettura :

CONTRADDITTORIO

Il contraddittorio Ã¨ disciplinato nell'ambito della **L 241/190**, in particolare all'**articolo 7, Comunicazione di avvio del procedimento**. Tale comunicazione Ã¨ infatti l'atto con cui la Pubblica Amministrazione informa l'interessato che stia cominciando un procedimento che lo riguarda, dandogli modo di presentarsi e difendersi. In questo modo garantendo il cosiddetto contraddittorio procedimentale. All'**articolo 13** vengono delineate le uniche eccezioni a tale obbligo del contraddittorio. Il contraddittorio infatti non si applica agli atti a portata generale, come ad esempio regolamenti, atti di pianificazione o procedimenti tributari, in cui la partecipazione Ã¨ esclusa perchÃ© l'atto non colpisce un singolo individuo ma una collettivitÃ indeterminata. Il contraddittorio Ã¨ dunque un principio cardine: unica **deroga** ammessa dallo stesso articolo 7 Ã¨ la particolare **urgenza del caso concreto**. Nel caso in cui la Pubblica Amministrazione non proceda con la comunicazione ex art. 7, l'atto Ã¨ **annullabile**. Il giudice, ai sensi dell'art. 21-octies, non procede ad annullamento solo se la P.A. dimostra che il contenuto dell'atto sarebbe stato identico anche con la partecipazione del cittadino.