

Pubblicato il 14/09/2018

N. 05385/2018 REG. PROV. COLL.

N. 05395/2009 REG. RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5395 del 2009, proposto da, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati, con domicilio eletto presso lo studioin Roma, piazza

contro

Regione, in persona del Presidente in carica *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

....., non costituiti in giudizio;

per la riforma

delle sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo - sezione staccata di Pescara, sez. I, nn. 656/2008 e 56/2009, rese tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 giugno 2018 il Cons. Giovanni Grasso e uditi per le parti l'avvocato, per sé e in dichiarata delega di, e l'Avvocato dello Stato

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con atto di appello notificato nei tempo e nelle forme di rito, la società, come in atti rappresentata e difesa, esponeva:

a) che, con deliberazione della Giunta regionale della Regione 27 dicembre 2006, n. 1547, erano stati approvati il piano di ristrutturazione e riconversione dei vigneti (per la campagna 2006/2007) ed il bando per la concessione dei contributi previsti;

b) che aveva, perciò, presentato domanda volta ad ottenere tali contributi per alcuni vigneti siti in Città S. Angelo (di ettari 1.47.00) ed in Collecorvino (di ettari 18.48.44);

c) che, con nota in data 17 maggio 2007, n. 2158, il Dirigente del Servizio Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura di Pescara della Regione aveva comunicato che con provvedimento del Dirigente della Regione 14 maggio 2007, n. DH4/108, di approvazione della graduatoria regionale dei beneficiari del piano, la richiesta era stata accolta solo relativamente ai terreni siti in Città S. Angelo;

d) che dalla successiva nota in data 24 maggio 2007, n. 2279, a firma del predetto Dirigente del SIPA di Pescara, aveva, altresì, appreso che la riduzione della superficie da impiantare era derivata dalle seguenti circostanze: d1) che, all'atto della presentazione della domanda, sul modello B della richiedente non risultavano i vigneti ubicati nel Comune di Collecorvino, che erano caricati sul modello B della ditta Forgone Maria; d2) che mancava l'ultima dichiarazione di raccolta delle uve (campagna 2006/2007); d3) che i vigneti ubicati nel Comune di Collecorvino erano giunti al termine del loro ciclo naturale; d4) che il contratto di affitto di tali vigneti non faceva espresso riferimento alle leggi che regolavano la materia; d5) che si nutrivano forti dubbi sulla validità di tale contratto, in quanto non era ben definita la data in cui la società Magna Grecia era divenuta proprietaria dell'unità immobiliare, la relativa richiesta di documentazione essendo risultata inevasa;

e) che avverso tali lesive determinazioni era insorta dinanzi al TAR per l'Abruzzo – sede di Pescara, lamentandone la complessiva illegittimità e contestualmente rivendicando il diritto al riconoscimento di un contributo pari ad € 137.145,84, in luogo degli € 18.710,16 di fatto riconosciuti;

f) che in pendenza di lite, con atto del 2 aprile 2008, n. 1541, il Dirigente del Servizio Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura di Pescara della Regione aveva concesso il nulla osta al reimpianto di superfici vitate sui predetti terreni siti nel Comune di Collecorvino: il quale era stato, peraltro, impugnato con motivi aggiunti, nella pare in cui era stato assunto soltanto "a sanatoria" e senza contributo;

g) che, con sentenza n. 656 del 3 luglio 2008, il primo giudice aveva inopinatamente dichiarato inammissibile il ricorso, in quanto non correttamente notificato agli effettivi controinteressati, individuabili negli altri aventi titolo al contributo, che, per effetto del riconoscimento del maggior importo richiesto dalla ricorrente, avrebbero prospetticamente visto ridotto (o addirittura annullato) il proprio contributo;

i) che avverso la ridetta statuizione aveva proposto ricorso per revocazione, che tuttavia, con sentenza n. 56 del 20 gennaio 2009, era stato ritenuto inammissibile, sull'assunto che – anche nella vigenza dell'art. 28 della l. n. 1034/1971 – il rimedio revocatorio non fosse esperibile nei confronti delle sentenze dei Tribunali amministrativi regionali, in generale e segnatamente in pendenza dei termini per la proposizione dell'appello.

2.- Sulle esposte premesse, impugnava – con unico gravame – entrambe le sentenze, ritenendo erronea la declaratoria di inammissibilità (in ragione della concreta insussistenza di effettive posizioni di controinteresse) e riproponendo, nel merito, le ragioni di doglianza rimaste assorbite.

3.- Nella resistenza della Regione intimata, intesa ad eccepire l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza dei ricorsi, alla pubblica udienza del 28 giugno, la causa veniva riservata per la decisione.

DIRITTO

1.- L'appello è infondato e merita di essere respinto.

2.- In via preliminare, occorre farsi carico della eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa della Regione, avuto riguardo alla natura cumulativa dell'appello, in quanto proposto avverso due distinte sentenze.

L'eccezione è infondata.

2.1.- Vale, in proposito, premettere che l'unanime orientamento della giurisprudenza amministrativa è, allo stato, nel senso della inammissibilità dell'appello c.d. cumulativo, ancorché le sentenze impugnate abbiano lo stesso contenuto o siano pronunziate fra le stesse parti (cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5554; Id., Sez. IV, 18 novembre 2011, n. 6102; Id., sez. IV, 21 maggio 2010, n. 3232; Id., sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8832; Id., sez. V, 25 febbraio 2009, n. 1129; Id., sez. V, 23 novembre 2007, n. 6004; Id., sez. V, 17 febbraio 2006, n. 617; Id., sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7338; Id., sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5494; Id., sez. V, 14 luglio 1997, n. 805; Id., sez. VI, 26 maggio 1999, n. 685; CGA, 5 aprile 2002, n. 182).

2.2.- La soluzione negativa:

a) trae, anzitutto, *sul piano storico*, conforto dalla massima tratatizia, risalente al tardo diritto romano ed elaborata, nel diritto intermedio, da Bartolo da Sassoferrato, secondo cui *ubi duplex fertur sententia, ibi duplex appellatio est necessaria*;

b) si desume, *sul piano sistematico*, dal principio secondo cui spetterebbe solo al giudice di appello il potere discrezionale di riunire i ricorsi connessi avverso più sentenze di primo grado, in funzione dell'economicità e della speditezza dei giudizi e al fine di prevenire la possibilità di contrasto tra i giudicati, laddove l'iniziativa delle parti (intesa alla proposizione di un appello unico avverso più sentenze) varrebbe a sottrarre al giudice il governo dei giudizi e porrebbe le premesse per la creazione di situazioni processuali confuse o inestricabili (cfr. art. 70 c.p.a., applicabile al giudizio di appello in forza dell'art. 38 c.p.a., conforme al previgente art. 52 del r.d. 6 agosto 1907 n. 642);

c) si giustifica, *sul piano positivo*, alla luce della assenza di una espressa previsione della normativa processuale, la quale qualifica l'appello come ricorso proposto avverso la sola sentenza che definisce il giudizio (cfr. art. 101 c.p.a.) e contempla quale esclusivo (e perciò eccezionale) caso di impugnazione unica contro più sentenze quello contro le sentenze definitiva e non definitiva rese nello stesso processo (cfr. artt. 340 e 361 c.p.c., applicabili al processo amministrativo in forza del rinvio c.d. esterno di cui all'art. 39 c.p.a.) e – più in generale – ammette la trattazione di più cause in un solo giudizio per iniziativa dell'attore (artt. 103, 104, 31, 32 e 33 c.p.c.), oppure per riunione disposta dal giudice (artt. 274, 31, 32, 33 e 40 c.p.c.), ma *solo in primo grado e nei casi di connessione predeterminati dalla legge*, mentre non sussiste alcuna norma dedicata alla riunione dei giudizi d'impugnazione contro sentenze diverse.

2.3.- L'orientamento ha una lunga e solida tradizione: dalla rammentata massima romanistica il codice di rito civile del 1865 si discostò espressamente solo in due sole ipotesi: a) quella dell'istanza di revocazione con un solo atto di due o più sentenze pronunciate nello stesso giudizio (art.500); b) quella del ricorso per

cassazione con un solo atto avverso più sentenze pronunciate nello stesso giudizio (art. 521, ultimo comma, che richiama le disposizioni dell'art. 500).

Il silenzio dei *conditores* (e l'espressa previsione di ipotesi di specie) indussero, invero, ad elaborare la regola generale restrittiva, e ciò pur a dispetto dell'opinione di autorevole dottrina, rimasta del tutto minoritaria, che – valorizzando il principio di libertà delle forme, esportato dal piano del negozio giuridico sostanziale anche al c.d. negozio giuridico processuale – riteneva, piuttosto, di poter ammettere anche l'appellabilità *uno actu* di due o più sentenze tra loro connesse, salvo il potere del giudice di appello di ordinare la separazione delle cause per le quali fossero insussistenti i presupposti per una trattazione unitaria della controversia.

Peraltro, la problematica ebbe a riproporsi all'indomani della approvazione del codice di procedura civile del 1940, il quale – in ciò innovando rispetto all'art. 481 del codice del 1865, che ammetteva l'impugnazione immediata di qualsiasi sentenza di primo grado salvo quelle dichiarate inappellabili dalla legge – introdusse originariamente la disposizione di cui all'art. 339, comma 2, in base alla quale “*le sentenze parziali possono essere impugate soltanto insieme alla sentenza definitiva*”. Il che autorizzò la Corte di Cassazione a ritenere ammissibile l'impugnazione cumulativa della sentenza parziale insieme alla sentenza definitiva (Cass., sez. III, 21 dicembre 1948, n. 1933 e Id., sez. II, 15 aprile 1950, n. 991)

In seguito, con l'art. 35 della legge n. 581 del 14 luglio 1950, gli artt. 339 e 340 furono modificati, sopprimendo l'obbligo di impugnare cumulativamente la sentenza parziale e quella definitiva e prevedendo la riserva facoltativa di appello contro le sentenze parziali.

La Corte di Cassazione si orientò in prevalenza a escludere la possibilità di impugnare attraverso un unico atto più sentenze emesse in procedimenti distinti sia secondo la forma che secondo la sostanza (cfr. Cass., SS.UU., 28 aprile 1975, n. 1616 e Id., 9 ottobre 1979, n. 5215).

2.4.- Non si tratta, in ogni caso, di un principio assoluto, dovendosi, invero, tener conto dei casi di impugnazione espressamente previsti dal legislatore, che – legittimando la prospettiva evocazione di una fattispecie di “unitarietà del rapporto processuale” – autorizzano la prefigurazione di eccezioni alla regola generale.

E così – mentre la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è dimostrata restia ad introdurre eccezioni al principio – la Cassazione ha ritenuto ammissibile non solo il caso, prefigurato dalle norme richiamate, della impugnazione congiunta della sentenza non definitiva riservata e della successiva definitiva, ma anche (ed estensivamente):

a) della impugnazione della sentenza unitamente alla *ordinanza di correzione di errore materiale* (cfr. Cass., sez. I, 13 maggio 1954, n. 1504);

b) dell'impugnazione cumulativa della *sentenza revocanda e di quella che conclude il giudizio di revocazione* (cfr. Cass. 14 novembre 1979, n. 5918; Id., 3 maggio 1984, n. 280; Id., 27 ottobre 1987, n. 7914; Id., 22 marzo 1991, n. 3107; Id., 18 settembre 1998, n. 9326; Id., 11 giugno 2003, n. 9345; Id., 15 settembre 2004, n. 19470);

c) della impugnazione della sentenza che dispone un rinvio e di quella che dispone il rigetto dell'istanza di revocazione, nel caso in cui le due impugnazioni siano relative ai capi identici o, quanto meno, quantomeno connessi delle due pronunce;

d) di sentenze di grado differente pronunciate nella stessa causa che concernano una di esse il merito e l'altra una questione pregiudiziale.

All'infuori di questi casi, la soluzione negativa trae, per contro, alimento dalla duplice premessa: a) che non rientrerebbe nei poteri delle parti costituire un giudizio unico in sede di gravame, con sovvertimento del regolare ed ordinario corso dei giudizi; b) che il giudice non avrebbe il potere di disporre la separazione dei giudizi che siano stati riuniti illegittimamente dalla parte (cfr. Cass. SS.UU., 15 dicembre 1998, n. 12562).

2.5.- In tempi più recenti, accanto all'indirizzo esegetico restrittivo illustrato, si è venuto nondimeno formando un orientamento più aperto e permissivo, elaborato soprattutto in materia tributaria. In tale prospettiva:

a) si è liminarmente puntualizzato, rovesciando le premesse, che – dovendo applicarsi al giudizio di appello le stesse norme del giudizio di primo grado, con il solo limite della non incompatibilità (art. 359 c.p.c.) – non dovrebbe trovare ostacolo, in seconde cure, la facoltà *generale* del giudice di procedere alla separazione delle cause riunite dalle parti in assenza dei presupposti ex art. 103, comma 2 c.p.c. (in termini Cass., 1° dicembre 1977, n. 5228):

b) si è osservato che, anche postulata l'inammissibilità della impugnazione cumulativa, non sarebbe con ciò preclusa l'operatività del superiore principio di conservazione degli atti, che – in chiave di effettività degli strumenti di tutela giurisdizionale – ne preclude la declaratoria di inammissibilità, in presenza dei requisiti di sostanza e di forma delle proposte domande (cfr. Cass., 6 giugno 1994, n. 5472);

c) si è gradualmente elaborata una regola di precisa individuazione degli elementi necessari alla impugnazione cumulativa, essenzialmente consistenti: c1) nella *identità delle parti*; c2) nella *coincidenza delle questioni trattate nelle sentenze impugnate*; c3) nella espressa indicazione ed individuazione delle plurime sentenze impugnate nell'unico atto di impugnazione cumulativa, accompagnata dalla manifestazione non equivoca della volontà di impugnarle tutte (cfr. Cass., 23 settembre 2002, n. 13831; Cass. 15 aprile 2004, n.7191; Cass. 11 gennaio 2006, n. 309; Cass. 24 gennaio 2007, n. 1542).

Con ciò, come non si è mancato di osservare, anche sentenze che, in via di principio o in forza delle massime estratte, sembrerebbero doversi ascrivere all'indirizzo restrittivo, appaiono, in realtà, confermate dell'orientamento più permissivo, laddove abbiano cura di evidenziare che la mancata possibilità del cumulo impugnatorio discenda, volta a volta, solo dalla riscontrata presenza di parti diverse (Cass., 13 marzo 1970 n. 648) o di controversie distinte (Cass. 24 gennaio 2007, n. 1542).

In buona sostanza, siffatti orientamenti sono complessivamente ispirati – nel declinare la casistica delle eccezioni alla regola generale della non esperibilità di impugnazioni cumulative – alla logica di valorizzare il dato unificante per cui tra due (o più) controversie decise con una pluralità di sentenze (cumulativamente impugnate) sussistano (essenzialmente con riferimento all'identità dei soggetti coinvolti e delle questioni trattate) *ragioni di connessione tali che ne avrebbero giustificato la trattazione unitaria fin dall'inizio*.

2.6.- L'apertura giurisprudenziale può ritenersi culminata dalla presa di posizione di Cass. SS. UU., 16 febbraio 2009, n. 3692, resa in materia tributaria, la quale, a critica presa d'atto dei complessivi orientamenti *in subiecta materia*, ha affermato il principio di diritto per cui *"in aggiunta alle ragioni di economia processuale che sorreggono la (pacifica) ammissibilità del ricorso uno actu avverso più sentenze emesse nel medesimo procedimento, l'impugnazione cumulativa va ammessa anche nel caso in cui i diversi procedimenti non solo attengono al medesimo rapporto giuridico [...], pur riguardando situazioni giuridiche*

formalmente distinte [...], ma soprattutto dipendono per intero dalla soluzione (che è uguale in tutte le sentenze) di una identica questione di diritto comune a tutte le cause[...]”.

2.7.- Le considerazioni che precedono inducono ad un complessivo ripensamento in ordine alla possibilità di esperire l'appello cumulativo anche nel processo amministrativo, sia pure a condizione che ricorra il requisito soggettivo della *identità delle parti* e quello oggettivo della *comunanza delle questioni* o della stretta *connessione tra le cause*.

Militano concorrentemente in tale direzione:

a) il principio di economia processuale, nella sua declinazione di tendenziale concentrazione delle controversie dinanzi allo stesso giudice, desumibile dagli artt. 24 e 11 della Costituzione;

b) la regola che impone l'applicazione, anche nel processo amministrativo – in forza del rinvio c.d. esterno di cui all'art. 39 c.p.a., già pretoriamente riconosciuto da Cons. Stato, ad. plen., 14 settembre 1982, n.15 – l'applicazione delle norme del codice di rito civile, in quanto non incompatibili e che, per l'effetto, vale a legittimare il giudice amministrativo di appello alla separazione delle cause in applicazione dell'art. 103, comma 2, c.p.c.;

c) la generale possibilità di cumulare domande connesse, prevista all'art. 32 c.p.a., da ritenersi operante anche in appello (art. 38 c.p.a.);

d) la possibilità, per il giudice di appello, di pronunciare, ai sensi dell'art. 36 del Codice, sentenza parziale quando decide alcune delle questioni: la quale vale a fondare anche il potere di scindere officiosamente l'impugnazione cumulativa avanzata dalle parti, nel caso di ritenuta e concreta insussistenza dei presupposti per emettere un'unica sentenza (ciò che – in buona e definitiva sostanza – vale a sterilizzare la tradizionale obiezione alla impugnazione cumulativa rimessa alla iniziativa di parte).

2.8.- In ogni caso, nella fattispecie in esame, devono comunque ritenersi sussistenti, anche in una prospettiva restrittiva, tutte le condizioni per l'ammissibilità, se non altro a titolo di eccezione, dell'appello cumulativo (trattandosi di sentenze congiuntamente impugate, pronunziate tra le stesse parti, in relazione alla medesima vicenda procedimentale, in distinta fase processuale).

Vale, in effetti, ribadire:

a) che l'impugnazione congiuntiva della sentenza revocanda e di quella che definisce il giudizio di revocazione è pacificamente e tradizionalmente ammessa dalla giurisprudenza della Cassazione, proprio in considerazione che si tratta di pronunce rese *in distinte fasi di un medesimo processo* (cfr., da ultimo, Cass., 15 settembre 2004, n. 19470);

b) che – in ipotesi di separata impugnazione – la vicenda avrebbe senz'altro prospettato una pacifica ipotesi di riunione per connessione (palesandosi, con ciò, contraria al principio di effettività della tutela giurisdizionale un ipotetico *fin de non recevoir* per ragioni di mero rito).

2.9.- Alla luce delle esposte considerazioni, l'appello deve, in definitiva, ritenersi senz'altro ammissibile.

3.- Lo stesso è, peraltro, infondato.

3.1.- La sentenza n. 656/2008 ha dichiarato il ricorso inammissibile per mancata notifica ad almeno uno degli (effettivi) controinteressati, individuabili *de plano* in base alla graduatoria dei beneficiari del

contributo, i quali avrebbero subito, dall'ipotetico accoglimento del proposto gravame, una diminuzione o addirittura la perdita integrale del beneficio loro assegnato.

Sul punto, l'appellante assume – criticamente ribadendo le ragioni poste a fondamento della proposta revocazione, dichiarata inammissibile – che, sul punto, il primo giudice sarebbe stato indotto in errore di fatto, non avendo percepito che le somme a disposizione della Regione erano superiori a quelle indicate nel predetto provvedimento giudiziario, corrispondenti alla sommatoria dei contributi approvati, e che, quindi, essendoci un avanzo, questo poteva essere distribuito tra tutti gli esclusi dalla predetta graduatoria. Con il che la società ricorrente, al momento di presentare il ricorso al TAR, per contestare la sua parziale esclusione dai contributi, poteva notificare il medesimo a qualsiasi beneficiario di cui al summenzionato elenco, o, addirittura non notificarlo a nessuno, in quanto la Regione, Direzione Agricoltura, aveva somme in esubero e nessuno degli effettivi beneficiari avrebbe subito alcun nocumento dall'eventuale riconoscimento, da parte del G.A., dell'ulteriore contributo.

3.2.- L'assunto non è persuasivo.

Quanto affermato nell'appello con riguardo alla somma a disposizione per la procedura concorsuale per cui è causa, relativamente ai vigneti a filare, che sarebbe pari a € 2.952.621, anziché a quella indicata in sentenza pari € 1.881.372, quindi con un residuo di € 979.238,00, non ha fondamento in quanto tale residuo non poteva, in ogni caso, essere automaticamente e totalmente disponibile al momento dell'approvazione della graduatoria.

Invero, il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, non autorizza (né potrebbe farlo) l'Ente preposto al pagamento, ossia l'A.G.E.A., a disporre delle somme residuali, in quanto le stesse, unitamente a quelle prodotte in tutte le Regioni e le province autonome, vanno prima obbligatoriamente comunicate al predetto Ministero, il quale entro il 30 giugno di ogni anno (nel caso di specie entro il 30.06.2007) rimodula l'assegnazione tra quelle Regioni nelle cui graduatorie risultano inserite utilmente ditte idonee ad ottenere i finanziamenti ma non ancora finanziate per carenza di fondi.

Si tratta, come è chiaro, di un meccanismo di monitoraggio adottato al fine di evitare il rischio della perdita dei fondi della U.E.

In questo modo vengono resi immediatamente indisponibili i fondi residui e non spesi a causa della mancanza dei requisiti da parte dei partecipanti al bando, per poterli poi stornare ad altre Regioni, evitando che gli stessi vadano persi.

Per la Regione Abruzzo, pertanto, il residuo di € 979.238,00 non era più disponibile sin dal giugno 2007, essendo stato sottoposto dal M.I.P.A.F. al suddetto meccanismo di redistribuzione.

Pertanto, la somma da tenere in considerazione, disponibile per i finanziamenti di cui alla graduatoria di che trattasi, era effettivamente pari a € 1.881.372,18, corrispondente alla sommatoria delle concessioni approvate.

Non vi è, per tal via, stato alcun errore di fatto né alcun travisamento delle risultanze processuali da parte del primo giudice, posto che lo stesso, nel 2008, non avrebbe mai potuto prendere in considerazione una somma residua non più disponibile da almeno un anno, in quanto oggetto della redistribuzione ministeriale di cui sopra da fine giugno 2007-.

Trova, con ciò, conferma la ritenuta inammissibilità del primigenio ricorso, in quanto non notificato ai soggetti che – in forza delle limitate risorse finanziarie – avrebbero subito pregiudizio dal suo ipotetico accoglimento.

4.- Alla luce delle esposte considerazioni, l'appello deve essere respinto.

Sussistono i presupposti, avuto riguardo alla particolarità della fattispecie, per compensare integralmente, tra le parti costituite, spese e competenze di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Giovanni Grasso

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella