

La sesta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza n. 6733 dell'8 ottobre 2021, intervenendo in materia di impugnazioni nel giudizio amministrativo, ha affrontato la questione dell'ammissibilità della proposizione di due ricorsi in appello identici.

In *subiecta materia* deve trovare applicazione il divieto di frazionamento dei mezzi di impugnazione, sotteso al principio di consumazione delle impugnazioni sancito dagli artt. 358 e 387 c.p.c. (alla base di qualsiasi processo governato, come anche quello amministrativo, dal principio della domanda e da quello dispositivo), che impedisce alla parte che abbia proposto un primo gravame di proporre un secondo, pur quando siano ancora pendenti i relativi termini. Come precisato dalla giurisprudenza amministrativa, il divieto di seconda impugnazione non trova, tuttavia, applicazione qualora il primo atto di impugnazione sia stato proposto in modo irrituale e ad esso segua, nel rispetto dei termini perentori previsti dalla disciplina legale di riferimento, un secondo atto di impugnazione inteso a sostituire il precedente viziato – a condizione, in tal caso, che nell'intervallo corrente fra la proposizione delle due impugnazioni non sia sopraggiunta una decisione di inammissibilità, irricevibilità o improponibilità del primo gravame – (Cons. Stato, sez. III, 21 maggio 2021, n. 3963).

Il principio di consumazione delle impugnazioni risponde all'esigenza di concentrare le censure impugnatorie in un unico atto, non integrabile con motivi aggiunti, ammessi nel processo amministrativo – in sede di gravame – soltanto per svolgere ulteriori motivi di doglianza avverso gli atti amministrativi impugnati in prime cure (al ricorrere dei presupposti delineati dall'art. 104, comma 3, c.p.a.), ma non per introdurre nuovi motivi di impugnazione della sentenza appellata.

Secondo i giudici amministrativi, tale ratio deve ritenersi rispettata ogniquale volta la seconda impugnazione, anziché correggere o integrare, tende a sostituire un precedente ricorso ancora non dichiarato inammissibile o improcedibile, pure ove il precedente gravame sia stato validamente proposto: anche in tale ipotesi, le esigenze di tutela sottese al principio di consumazione dell'impugnazione e al divieto di frazionamento dei mezzi di impugnazione non vengono compromesse, in quanto il giudice adito è comunque chiamato a statuire sul merito di un unico gravame (quello successivamente proposto e avente effetto sostitutivo), in relazione al quale soltanto la parte istante manifesta un interesse alla decisione. Tale soluzione, da un lato, non risulta incompatibile con il disposto dell'art. 358 c.p.c. – espressione di un principio processuale generale (di consumazione dell'impugnazione), applicabile anche in ambito amministrativo in virtù del rinvio esterno operato dall'art. 39, c.p.a. – che preclude la riproposizione dell'appello soltanto qualora la prima impugnazione sia stata già dichiarata inammissibile o improcedibile, con la conseguenza che la seconda impugnazione, proposta in sostituzione della prima ancora non dichiarata inammissibile o improcedibile, dovrebbe comunque ritenersi ammissibile, anche ove il primo gravame sia stato validamente proposto (ma sia successivamente abbandonato, con conseguente integrazione di una causa di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse ancora non dichiarata); dall'altro lato, essa è coerente con quanto statuito dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui è possibile, nell'osservanza del principio di consumazione dell'impugnazione e dei relativi termini, la proposizione di un nuovo ricorso in sostituzione del primo che non sia stato ancora dichiarato inammissibile (Cass. civ., sez. un., ord. 29 luglio 2021, n. 21762).

Alla stregua delle considerazioni svolte, deve, dunque, ritenersi ammissibile un secondo ricorso in appello, ove proposto tempestivamente – avuto riguardo anche alla data di notificazione della prima impugnazione (comunque idonea a rendere per la parte impugnante legalmente conoscibile la sentenza gravata e, dunque, a fare decorrere il termine breve ex art. 92, comma 1, c.p.a.) – in sostituzione di un precedente gravame (pure ove validamente proposto) non ancora dichiarato inammissibile o improcedibile. In tali ipotesi, il primo appello deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, manifestando la parte istante, con la proposizione di una seconda impugnazione avente effetto sostitutivo, l'interesse ad ottenere una decisione soltanto sul secondo gravame (con conseguente sopravvenuta carenza di interesse al ricorso in relazione alla prima impugnazione); il secondo appello, invece, deve essere invece scrutinato nel merito, non ponendosi in contrasto con il principio di consumazione dell'impugnazione, in quanto emergerebbe comunque un unico atto recante le censure impugnatorie da esaminare a cura del giudice procedente.

Riferimenti Normativi:

- art. 358 c.p.c.
- art. 387 c.p.c.
- art. 39, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo)
- art. 92, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo)
- art. 104, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo)