

## L'appello cumulativo nel processo amministrativo

di Sergio Foà - Claudio Gastaldi\*

SOMMARIO: 1. Dal ricorso cumulativo all'appello cumulativo. 2. Le peculiarità dell'appello cumulativo. 3. Le specificità del giudizio amministrativo. 4. Conclusioni: la giurisprudenza del Consiglio di Stato.

### 1. Dal ricorso cumulativo all'appello cumulativo

L'appellabilità di più sentenze amministrative pronunciate in primo grado è un tema dibattuto sul quale il Consiglio di Stato ha avuto occasione di pronunciarsi anche recentemente<sup>1</sup>.

Se si considera il giudizio amministrativo di primo grado, è considerato ricorso cumulativo quello con il quale vengono impugnati più provvedimenti amministrativi<sup>2</sup>.

Preme dunque rilevare come nel processo amministrativo sia invalsa la regola secondo cui il ricorso giurisdizionale deve essere diretto avverso un solo provvedimento. Ciò, beninteso, a meno che tra gli atti impugnati esista una connessione procedimentale ovvero funzionale tale da giustificare un unico processo<sup>3</sup>.

Detta regola discende da una tradizione remota di origine giurisprudenziale<sup>4</sup>.

---

\* S. Foà è Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Torino; C. Gastaldi è tutor di diritto amministrativo nella Scuola di specializzazione per le professioni legali dell'Università degli Studi di Torino. Il par. 1 e la supervisione del lavoro sono di S. Foà; i paragrafi 2, 3 e 4 sono di C. Gastaldi.

<sup>1</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5494, in *Foro amm. CDS*, 2004, 2148, s.m.; Cons. Stato, Sez. IV, 21 maggio 2010, n. 3232, in *Foro amm. CDS*, 2010, 5, 1028, s.m.; Cons. Stato, Sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5554, in *Foro amm. CDS*, 2011, 1, 190, s.m.; Cons. Stato, Sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8832, in *Red. Amm. CDS*, 2009, 12; Cons. Stato, Sez. V, 25 febbraio 2009, n. 1129, in *Foro amm. CDS*, 2009, 2, 467; Cons. Stato, Sez. V, 23 novembre 2007, n. 6004, in *Foro amm. CDS*, 2007, 11, I, 3159, s.m.; Cons. Stato, Sez. V, 17 febbraio 2006, n. 617, in *Foro amm. CDS*, 2006, 2, 472, s.m.; Cons. Stato, Sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7338, in *Foro amm. CDS*, 2005, 12, 3665; Cons. Stato, Sez. V, 14 luglio 1997, n. 805; Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 1999, n. 685, in *Cons. Stato*, 1999, I, 939, s.m.; CGA, 5 aprile 2002, n. 182; Corte dei Conti, Sez. III, 6 febbraio 2006, n. 78, in *Foro amm. CDS*, 2006, 2, 663, s.m.; Cass. Civ., Sez. I, 13 gennaio 1993, n. 342, in *Giust. civ.*, Mass., 1993, 46, s.m.; Cass. Civ., Sez. III, 6 giugno 1994, n. 5472, in *Giust. civ.*, Mass., 1994, fasc. 6, s.m.. In letteratura, si veda: A. CERRETO, *Sulla pretesa inammissibilità dell'appello cumulativo nel processo amministrativo*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2012.

<sup>2</sup> Si veda, in particolare: C.E. GALLO, *Manuale di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli Ed., Torino, 5° edizione, 2010; p. 544; R. GIOVAGNOLI, *Il processo amministrativo di primo grado*, p. 544; BAGHERI, *Sulla pretesa inammissibilità del ricorso cumulativo*, in *Giur. It.*, 1982, IV e 193; V. CAIANIELLO, *Manuale*, p. 644; L. GORLA, *Sull'ammissibilità di un unico ricorso al Consiglio di Stato contro più atti amministrativi*, in *Foro amm.*, 1929, IV, p. 22; M. NIGRO, *Sul ricorso oggettivamente complesso*, in *Foro amm.*, 1957, I, p. 95; M. RAMAJOLI, *La connessione*, p. 43; ROHERSSEN, *Il ricorso contro più atti amministrativi*, in *Nuova rass.*, 1946, p. 101; A. SANDULLI, *Il giudizio*, p. 328; A. TRAVI, *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli Ed., Torino, 10° edizione, 2012; A. TROCCOLI, *In tema di impugnazioni di più atti amministrativi con un unico ricorso*, in *Foro amm.*, 954, II, p. 41.

<sup>3</sup> In relazione alla connessione tra processi amministrativi, cfr. R. GIOVAGNOLI, *Il processo amministrativo*, cit, p. 547 ss..

<sup>4</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 5 giugno 2001, n. 3015, in *Foro Amm.*, 2001, f. 6, s.m..

In relazione alla connessione, dunque, occorre operare un distinguo tra processo civile e processo amministrativo in quanto nel primo il cumulo delle domande può essere giustificato sia da una connessione oggettiva che da una connessione soggettiva, mentre nel secondo è solamente la connessione oggettiva ad assumere rilevanza.

Invero la connessione soggettiva, alla luce della menzionata corrente giurisprudenziale, non consente l'impugnativa con un unico ricorso di diversi provvedimenti di natura amministrativa. Ciò a patto che sussista, come detto, altresì un collegamento oggettivo tra gli stessi.

Nel processo amministrativo occorre, in altre parole, che le domande siano allo stesso tempo o connesse dal punto di vista oggettivo o soggettivo, ovvero connesse semplicemente dal punto di vista oggettivo<sup>5</sup>.

Questo indirizzo interpretativo è basato da un lato sulla necessità di evitare la confusione tra controversie assolutamente diverse – il che potrebbe avere delle conseguenze deleterie dal punto di vista delle tempistiche processuali<sup>6</sup> – ma anche sull'ulteriore necessità di impedire l'elusione di disposizioni fiscali. In relazione a quest'ultimo aspetto, si noti, infatti, che con la presentazione di un ricorso cumulativo, il ricorrente otterrebbe il risultato di ottenere più pronunce giurisdizionali mediante un unico versamento della relativa tassa.

In letteratura è stata criticata la posizione giurisprudenziale che non dà alcuna rilevanza alla connessione soggettiva<sup>7</sup>.

L'esclusione trova il suo fondamento su di una semplice consuetudine esegetica che viene tramandata in giurisprudenza senza, tuttavia, essere mai stata sorretta da validi argomenti.

Appare contraddittorio escludere il ricorso cumulativo richiamando l'esigenza di evitare commistioni di controversie in tutto e per tutto differenti quando poi nella giurisprudenza è invalsa la prassi della riunione di più processi proposti da uno stesso soggetto contro più atti, anche se non connessi.

La critica mossa è dunque questa: non si comprende per quale motivo, dato che l'elemento della connessione tra gli atti non assume alcun rilievo allorché la riunione avviene su iniziativa del giudice, la stessa cosa non possa accadere nel caso in cui detta riunione venga invece determinata direttamente da parte del ricorrente mediante la proposizione di un ricorso cumulativo.

Sarebbe inadeguato anche l'argomento che si fonda sull'esigenza di impedire un'asserita elusione del regime fiscale del ricorso. Da un lato, infatti, l'elusione della normativa fiscale non dà mai luogo all'inammissibilità del ricorso. Dall'altro, poi, la stessa giurisprudenza ritiene ammissibile il ricorso ad atti oggettivamente connessi, nonostante in tali casi la situazione che si viene a creare ai fini fiscali sia assolutamente identica a quella che si avrebbe allorché venisse proposto ricorso avverso più atti connessi esclusivamente sul piano soggettivo.

In particolare parte della dottrina in esame ritiene che il problema dell'ammissibilità del ricorso collettivo andrebbe risolto, stante la mancanza di regolamentazione apposita per il processo

---

<sup>5</sup> Per un'accurata analisi dell'istituto della connessione, si veda, in particolare C.E. GALLO, *Manuale di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli Ed., Torino, 5<sup>a</sup> edizione, 2010; *cit.*; R. GIOVAGNOLI, *Il processo amministrativo*, *cit.*, pag. 547; A. TRAVI, *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli Ed., Torino, 10<sup>a</sup> edizione, 2012, *cit.*

<sup>6</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 1 settembre 1998, n. 1139, in *Foro amm.*, 2001, f. 6, s.m..

<sup>7</sup> Si sottolinea come la corrente giurisprudenziale per la quale è irrilevante la connessione soggettiva è stata criticata da più parti in dottrina. Si vedano, a titolo esemplificativo, A. ANDREANI, *Forma del ricorso*, p. 251; BARBIERI, *Sulla pretesa inammissibilità del ricorso cumulativo*, p. 22; V. CAIANIELLO, *Manuale*, *cit.*, p. 644; L. GORLA, *Sull'ammissibilità di un unico ricorso al Consiglio di Stato contro più atti amministrativi*, *cit.*, in *Foro amm.*, 1929, IV, p. 22; M. NIGRO, *Sul ricorso oggettivamente complesso*, *cit.*, in *Foro amm.*, 1957, I, p. 95; A. SANDULLI, *Il giudizio*, *cit.*, p. 328; A. TROCCOLI, *In tema di impugnazioni di più atti amministrativi con un unico ricorso*, in *Foro amm.*, 954, II, p. 41, *cit.*

amministrativo, con l'applicazione dell'art. 104, comma 1, c.p.c. – il quale disciplina il cumulo oggettivo nel processo civile – a' sensi del quale contro la stessa parte possono proporsi più domande nel medesimo processo anche se non altrimenti connesse<sup>8</sup>.

Anche nel giudizio amministrativo, infatti, sussistono le medesime ragioni che danno luogo, nel caso di connessione soggettiva, al c.d. cumulo processuale nel giudizio civile. In ambedue i processi detto cumulo delle domande sarebbe giustificato al fine di definire in un'unica soluzione tutto ciò che di controverso possa sussistere tra due soggetti. Ciò al fine di evitare che vengano sprecate attività, tempo e denaro senza che ne possa derivare alcun pregiudizio per la parte destinataria delle predette domande.

Dall'applicazione di tale disposizione codicistica si avrebbe la conseguenza che, in un unico ricorso, potrebbero essere impugnati dallo stesso soggetto più atti emanati dal medesimo organo e ciò indipendentemente dalla loro connessione oggettiva.

Nonostante le accennate critiche della dottrina, la giurisprudenza rimane ferma sul proprio orientamento secondo cui il ricorso cumulativo è ammissibile ma solo in presenza di connessione oggettiva<sup>9</sup>. Ciò, si noti bene, almeno a livello di principio.

## 2. Le peculiarità dell'appello cumulativo

Differenti sono le conclusioni a cui la giurisprudenza è pervenuta nel caso di appello cumulativo<sup>10</sup>. Per tale si intende quell'ipotesi in cui venga proposto un unico appello avverso più sentenze<sup>11</sup>. In tal caso la giurisprudenza ne ha escluso l'ammissibilità<sup>12</sup>.

L'orientamento del Consiglio di Stato è nel senso di ritenere l'inammissibilità dell'appello contro diverse sentenze, anche se di analogo contenuto e pronunziate nei confronti della medesima amministrazione resistente, con le quali siano stati definiti nel primo grado di giudizio ricorsi sottoposti a trattazione distinta in separati processi.

<sup>8</sup> In particolare, CAIANIELLO, *Manuale*, cit., p. 647; NIGRO, *Sul ricorso oggettivamente complesso*, cit., in *Foro amm.*, 1957, I, p. 95.

<sup>9</sup> G. CARLOTTI-M. FRATINI, *L'appello al Consiglio di Stato*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 640 ss..

<sup>10</sup> Per un'accurata analisi dell'istituto dell'appello nel processo amministrativo, si veda: M.P. CHITI, *Osservazioni sul Titolo Terzo "Impugnazioni" della bozza del Codice del processo amministrativo*, Presentazione del Seminario su "Il progetto del Codice del processo amministrativo" – Firenze, 24 maggio 2010, in *www.giustamm.it*, 6/2010; C.E. GALLO, *Manuale di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli Ed., Torino, 5° edizione, 2010, p. 323 ss.; cit.; C.E. GALLO, voce *Appello*, *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, UTET, I, 1987; F.P. LUISO, *Le impugnazioni nel progetto di Codice del processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2010, p. 843 ss.; A. QUARANTA-V. LOPILATO (a cura di), *Commentario al D.lgs. 104/2010*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 741 ss. (in particolare il commento di D. CORLETTI, p. 797 ss.); A. TRAVI, *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli Ed., Torino, 10° edizione, 2012, p. 303 ss., cit.; *Enciclopedia del diritto*, II, Giuffrè Editore, 1958.

<sup>11</sup> G. CARLOTTI-M. FRATINI, *L'appello al Consiglio di Stato*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 640 ss., cit..

<sup>12</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5494, in *Foro amm. CDS*, 2004, 2148, s.m., cit.; Cons. Stato, Sez. IV, 21 maggio 2010, n. 3232, in *Foro amm. CDS*, 2010, 5, 1028, s.m., cit.; Cons. Stato, Sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5554, in *Foro amm. CDS*, 2011, 1, 190, s.m., cit.; Cons. Stato, Sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8832, in *Red. Amm. CDS*, 2009, 12, cit.; Cons. Stato, Sez. V, 25 febbraio 2009, n. 1129, in *Foro amm. CDS*, 2009, 2, 467, cit.; Cons. Stato, Sez. V, 23 novembre 2007, n. 6004, in *Foro amm. CDS*, 2007, 11, I, 3159, s.m., cit.; Cons. Stato, Sez. V, 17 febbraio 2006, n. 617, in *Foro amm. CDS*, 2006, 2, 472, s.m., cit.; Cons. Stato, Sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7338, in *Foro amm. CDS*, 2005, 12, 3665, cit.; Cons. Stato, Sez. V, 14 luglio 1997, n. 805, cit.; Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 1999, n. 685, in *Cons. Stato*, 1999, I, 939, s.m., cit.; CGA, 5 aprile 2002, n. 182, cit.; Corte dei Conti, Sez. III, 6 febbraio 2006, n. 78, in *Foro amm. CDS*, 2006, 2, 663, s.m., cit.; Cass. Civ., Sez. I, 13 gennaio 1993, n. 342, in *Giust. civ.*, Mass., 1993, 46, s.m., cit.; Cass. Civ., Sez. III, 6 giugno 1994, n. 5472, in *Giust. civ.*, Mass., 1994, fasc. 6, s.m., cit..

In proposito già una sentenza dei Giudici di Palazzo Spada<sup>13</sup> aveva stabilito che, in difetto di norme specifiche dettate per il processo amministrativo, il gravame unico rivolto avverso più sentenze diverse per quanto concerne le parti ma identiche dal punto di vista dell'oggetto ed ai motivi di impugnazione, è regolato dagli artt. 340 e 361 c.p.c. i quali riguardano, appunto, l'impugnazione di sentenze diverse ma relative alla medesima lite, fermo restando il potere attribuito al giudice di disporre la trattazione unitaria dei processi sino a quel momento distinti. Fuori da detti casi, è da considerarsi inammissibile l'appello proposto contro diverse sentenze, anche se di analogo contenuto e pronunciate nei confronti della stessa controparte resistente che abbiano definito ricorsi in primo grado aventi trattazione distinta in separati processi.

La giustificazione di tale inammissibilità è da riscontrarsi nel fatto che, se si sostenesse il contrario, si consentirebbe alla parte di esercitare un potere ordinatorio di sostanziale riunione di processi che l'ordinamento processuale attribuisce solo ed esclusivamente al giudice<sup>14</sup>.

### 3. Le specificità del giudizio amministrativo

La problematica collegata all'appello cumulativo nel processo amministrativo trae le sue origini in una massima del diritto romano secondo cui "*ubi duplex fertur sententia, ibi duplex appellatio est necessaria*"<sup>15</sup>.

Il codice processuale civile del 1865 si discostò da questa massima in due ipotesi espressamente previste, ossia quella dell'istanza di revocazione con un solo atto di due o più sentenze pronunciate nello stesso giudizio (art. 500) e in quella del ricorso in Cassazione mediante unico atto avverso più sentenze pronunciate nello stesso giudizio (ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 521 il quale richiama il contenuto del predetto art. 500).

Una corrente dottrina dell'epoca ritenne di consentire anche l'appellabilità di due o più sentenze tra loro connesse mediante unico atto e questo in base al principio della libertà delle forme. Ciò fatto salvo il potere del giudice d'appello di ordinare, poi, la separazione delle cause per le quali si fossero rivelati non sussistenti i presupposti per una trattazione unitaria della controversia<sup>16</sup>.

Tuttavia la problematica è riemersa anche a seguito dell'entrata in vigore del vigente codice di procedura civile il quale aveva introdotto originariamente la disposizione contenuta all'art. 339, comma 2, sulla scorta della quale "*le sentenze parziali possono essere impugnate soltanto insieme alla sentenza definitiva*". Con ciò è stata innovata la normativa processuale in materia rispetto all'art. 481 c.p.c. del 1865 che ammetteva l'impugnazione immediata di qualsivoglia sentenza di primo grado salvo quelle espressamente dichiarate inappellabili dalla stessa legge.

Sulla scorta di tale disposizione codicistica, la Corte di Cassazione aveva, così, sin da subito ritenuto ammissibile l'impugnazione della sentenza parziale insieme a quella definitiva<sup>17</sup>.

In seguito, poi, si è assistito alla sostituzione degli originari artt. 339 e 340 c.p.c., avvenuta ad opera del legislatore con l'art. 35 della legge n. 581 del 14 luglio 1950, per mezzo del quale è stato

<sup>13</sup> Cons. Stato, Sez. V, 14 luglio 1997, n. 806, in *Foro amm.*, 1997, p. 1968, confermata in seguito da Cons. Stato, Sez. VI, 1 dicembre 2010, n. 8390, in *Foro amm. CDS*, 2010, 12, p. 2723, s.m.. *Contra*: Cons. Stato, Sez. V, 25 marzo 2002, n. 1693, in *Foro amm. CDS*, 2002, p. 699, s.m..

<sup>14</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 1999, n. 685, in *Cons. St.*, 1999, p. 939.

<sup>15</sup> L. DE MAURI, *Regulae juris*, 1936, pag. 24; A. CERRETO, *Sulla pretesa inammissibilità dell'appello cumulativo nel processo amministrativo*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2012, cit..

<sup>16</sup> L. MATTIROLO, *Trattato di diritto giudiziario civile italiano*, Vol. IV, 1896, pag. 479. Mattirolo cita come conformi all'espressa sua opinione due sentenze: Cass. Torino, 13 agosto 1883 e Cass. Torino, 10 agosto 1892.

<sup>17</sup> Cass. Civ., Sez. III, 21 dicembre 1948, n. 1933 e Cass. Civ., Sez. II, 15 aprile 1950, n. 991.

soppresso l'obbligo di impugnare cumulativamente la sentenza parziale e quella definitiva ed è, quindi, stata prevista la riserva facoltativa di appello contro le sentenze parziali.

In seguito la Corte di Cassazione, pur tuttavia con alcuni ripensamenti, si era in prevalenza orientata ad escludere la possibilità di impugnare attraverso un unico atto più sentenze emesse in procedimenti distinti sia secondo la forma che secondo la sostanza<sup>18</sup>.

L'inammissibilità di tale figura processuale non costituirebbe, tuttavia, un principio assoluto. Infatti si deve tener conto dei casi di impugnazioni cumulative previsti in maniera espressa dalla stessa legge nonché di alcune eccezioni. Secondo un indirizzo più rigoroso, infatti, queste ultime si concreterebbero in una vera e propria unitarietà del rapporto processuale.

Si osservi che ciò consentirebbe l'impugnazione cumulativa qualora si trattasse di sentenze pronunciate tra le medesime parti e nell'ambito di diverse fasi e gradi, ma pur sempre di un unico procedimento.

Esempio di quanto appena detto potrebbe essere il caso della sentenza e della relativa ordinanza di correzione<sup>19</sup>; di una sentenza non definitiva che è stata oggetto di riserva di impugnazione e della successiva sentenza definitiva; della sentenza revocanda e di quella che conclude il giudizio di revocazione; 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 destinate relative ai capi identici o quantomeno connessi delle due pronunce; 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 non rientrerebbe nei poteri della parte costituire un giudizio unico in sede di gravame con sovvertimento del regolare ed ordinario corso dei giudizi, ed altresì il fatto che il giudice non ha il potere di disporre la separazione dei giudizi che siano stati riuniti illegittimamente dalla parte<sup>20</sup>.

Accanto all'indirizzo interpretativo di cui s'è appena detto, è venuto formandosi un ulteriore orientamento in un certo senso di carattere meno restrittivo che è stato avvallato da un consistente numero di pronunce giurisprudenziali, in particolar modo nella materia del diritto tributario<sup>21</sup>.

Inizialmente si è avuto modo di osservare che il rapporto di connessione tra le sentenze potrebbe consentire alle parti di promuovere un sola impugnazione, ciò – beninteso – fatto salvo il potere del giudice d'appello di separare le cause in ottemperanza al dettato di cui all'art. 103, comma 2, c.p.c..

<sup>18</sup> Cass. Civ., S.U., 28 aprile 1975, n. 1616 e Cass. Civ., S.U., 9 ottobre 1979, n. 5215, in *Giust. civ.*, Mass., 1979, fasc. 10.

<sup>19</sup> Cass. Civ., Sez. I, 13 maggio 1954, n. 1504.

<sup>20</sup> Cass. Civ., S.U., 15 dicembre 1998, n. 12562, in *Giust. civ.*, Mass., 1998, 2585.

<sup>21</sup> In materia di diritto tributario, e già con riferimento al ricorso cumulativo, la Comm. Trib. Reg., Firenze, Sez. XVII, 6 aprile 2011, n. 43, in *Redazione Giuffrè 2011*, aveva statuito che il ricorso cumulativo col quale il contribuente provvede alla riunione dei ricorsi per ritenuta connessione oggettiva e soggettiva in senso proprio, è volto a realizzare la stessa finalità di economia processuale cui è diretto il potere di riunione conferito al Presidente della sezione e dunque non può essere dichiarato inammissibile. Conforme: Comm. Trib. Centr., Sez. III, 12 gennaio 1989, n. 139, in *Giur. imp.*, 1989, 572. *Contra*: Comm. Trib. Reg., Roma, Sez. IX, 11 aprile 2007, n. 39, in *Finanza locale 2007*, 10, 91. Tuttavia già la Sezione Tributaria della Corte di Cassazione aveva in precedenza consentito l'impugnazione cumulativa sostenendo che nel procedimento dinanzi alle commissioni tributarie, deve ritenersi ammissibile - in deroga alla regola generale di inammissibilità dell'impugnazione cumulativa - l'impugnazione, con un unico atto di appello, di più pronunce relative a distinti procedimenti, allorché queste siano state rese tra le stesse parti ed abbiano trattato identiche questioni (circostanze che avrebbero consentito la proposizione di un unico ricorso avverso i distinti atti impositivi), e purché, inoltre, nel detto unico atto le sentenze impugunate cumulativamente siano espressamente indicate, con manifestazione non equivoca della volontà di impugnarle tutte (Cass. Civ. Sez. Trib., 3 luglio 2003, n. 10499, in *D&G - Dir. e giust.*, 2003, 34, 104).

Ciò sarebbe consentito osservando l'art. 359 c.p.c. che prevede la possibilità di applicare al giudizio l'appello le norme del processo di primo grado qualora queste ultime non siano incompatibili<sup>22</sup>.

In osservanza al principio di conservazione degli atti, è stato inoltre precisato che, qualora ci si trovi davanti ad un'impugnazione cumulativa inammissibile, occorre valutare quale sia l'unico ricorso che possa ritenersi ammissibile<sup>23</sup>.

In maniera graduale si è così pervenuti ad una chiara individuazione degli elementi necessari per la c.d. impugnazione cumulativa. Tali elementi sono così da riscontrarsi essenzialmente nella identità sia delle parti che delle questioni trattate in ambedue le sentenze impugnate cumulativamente, ma anche nell'espressa indicazione delle più sentenze impugnate per mezzo dell'unico atto di impugnazione cumulativa, oltre alla manifestazione della volontà di impugnarle tutte che deve essere non equivoca<sup>24</sup>.

Si evidenzia come altre decisioni della Suprema Corte che sembrerebbero voler escludere l'ammissibilità dell'impugnazione cumulativa, in effetti – in maniera indiretta – confermano esattamente la suddetta posizione. Infatti, in dette pronunce, l'inammissibilità viene dichiarata con la precisazione che le sentenze contestate riguardano parti diverse<sup>25</sup> o distinte controversie<sup>26</sup>. Verrebbe, quindi, a mancare l'elemento dell'identità delle parti oppure l'identità delle questioni trattate (ovvero di entrambe).

In definitiva, valutando con attenzione il ventaglio di eccezioni alla regola generale dell'inammissibilità dell'impugnazione cumulativa, emerge un quadro piuttosto chiaro di come la casistica ruoti fondamentalmente intorno alla circostanza che tra le due o più controversie decise con diverse sentenze, le quali vengono tutte cumulativamente impugnate, sussistano motivi di connessione tali per cui ne avrebbero giustificato una trattazione unitaria fin dall'inizio del primo grado di giudizio<sup>27</sup>. E ciò in special modo in relazione all'identità dei soggetti coinvolti e delle questioni trattate.

#### **4. Conclusioni: la giurisprudenza del Consiglio di Stato**

Venendo, dunque, alla giurisprudenza più recente, il risultato a cui l'organo giurisdizionale amministrativo d'appello è giunto è quello dell'inammissibilità del c.d. appello cumulativo. Orbene, nel caso in cui il Consiglio di Stato ha avuto modo di pronunciarsi, non era stata preventivamente valutata l'identità o meno delle parti e neppure il contenuto della controversia<sup>28</sup>.

Preme comunque rilevare come nel 2009 sia stata specificamente portata all'attenzione delle Sezioni Unite del Supremo Consesso l'ammissibilità o meno dell'unico ricorso proposto avverso

<sup>22</sup> Cass. Civ., Sez. II, 1 dicembre 1977, n. 5228.

<sup>23</sup> Cass. Civ., Sez. I, 6 giugno 1994, n. 5472, in *Giust. civ.*, Mass., 1994, fasc. 6, s.m..

<sup>24</sup> Cass. Civ., Sez. I, 23 settembre 2002, n. 13831, in *Giust. civ.*, Mass., 2002, 1700; Cass. Civ., Sez. Trib., 15 aprile 2004, n. 7191, in *Riv. dottori comm.*, 2004, 978, s.m.; Cass. Civ., Sez. Trib., 11 gennaio 2006, n. 309, in *D&G - Dir. e giust.*, 2006, 12, 48 e Cass. Civ., Sez. V, 24 gennaio 2007, n. 1542, in *Giust. civ.*, Mass., 2007, 1.

<sup>25</sup> Cass. Civ., Sez. II, 13 marzo 1970, n. 648.

<sup>26</sup> Cass. Civ., Sez. V, 24 gennaio 2007, n. 1542, in *Giust. civ.*, Mass., 2007, 1, *cit.*.

<sup>27</sup> Corte dei Conti; Sez. III, 6 febbraio 2006, n. 78, in *Foro amm. CDS*, 2006, 2, 663, s.m., *cit.*.

<sup>28</sup> Cons. Stato, Sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5554, in *Foro amm. CDS*, 2011, 1, 190, s.m., *cit.* (che conferma T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, nn. 4088 e 4089 del 27 luglio 2011), e Cons. Stato, Sez. IV, 18 novembre 2011, n. 6102, in *Diritto & Giustizia*, 2011, 20 dicembre, s.m., le quali riguardano l'appello di due sentenze di primo grado relative alle stesse parti ed alla medesima controversia.

differenti sentenze riguardanti le stesse parti e la stessa controversia sia pure per diverse annualità di I.C.I. (in tutto trattavasi di quattro sentenze)<sup>29</sup>.

La Corte di Cassazione ha innanzitutto preso atto della presenza di ben tre differenti indirizzi giurisprudenziali in materia di impugnazione cumulativa i quali consistevano, il primo nell'inammissibilità salvo l'esistenza di numerose eccezioni di cui alcune pacifiche; il secondo nell'ammissibilità o meno in ipotesi di sentenze diverse emesse tra le stesse parti ed il terzo sulla base della medesima *ratio* ma in procedimenti formalmente distinti. Il Giudice di legittimità, in relazione al presupposto dell'identità della controversia, è giunto ad enunciare il principio di diritto secondo cui in aggiunta alle ragioni di economia processuale che sorreggono l'ammissibilità del ricorso *uno actu* avverso più sentenze emesse nel medesimo procedimento, tale impugnazione cumulativa viene ammessa anche qualora i diversi procedimenti attengono non solo al medesimo rapporto giuridico di imposta, pur riguardando situazioni giuridiche formalmente distinte in quanto si riferiscono a diverse annualità, ma soprattutto dipendono per intero dalla soluzione – che è uguale in tutte le sentenze – di una identica questione di diritto che è comune a tutte le cause ed in ipotesi suscettibile<sup>30</sup> di dare vita ad un giudicato rilevabile d'ufficio in tutte le cause relative al medesimo rapporto di imposta. Ciò fermi restando gli eventuali obblighi tributari del ricorrente in relazione al numero di sentenze impugate.

Detto orientamento delle Sezioni Unite della Suprema Corte è stato, poi, successivamente confermato.

Nel richiamare espressamente il principio di cui alla citata sentenza (n. 3692 del 16 febbraio 2009), l'impugnazione cumulativa è stata, in una prima occasione, esclusa in quanto le parti delle sentenze erano diverse<sup>31</sup> e, successivamente, in una seconda occasione, in cui la vera e propria struttura argomentativa di ciascuna sentenza era differente<sup>32</sup>.

Anche alla luce di ciò, la ritenuta inammissibilità in linea di principio dell'appello cumulativo nel processo amministrativo di cui s'è detto, potrebbe essere rivista dal Consiglio di Stato in quanto, ad oggi, non trova corrispondenza nell'attuale orientamento della Corte di Cassazione, laddove viene richiesto che debba essere svolta un'attenta valutazione della controversia al fine di stabilire con certezza la sussistenza o meno dei presupposti necessari per poter effettuare un'impugnazione cumulativa delle sentenze contestate (che possono essere due o più).

Ciò è supportato, a maggior ragione, dal fatto che le norme dello stesso Codice di Procedura Civile vigente debbono trovare applicazione anche nel processo amministrativo in quanto è lo stesso Consiglio di Stato a ricordarci che ciò è espressione dei principi generali<sup>33</sup>. Tra tali principi generali rientra certamente l'esigenza di concentrare le impugnazioni mediante l'appello cumulativo di più sentenze intercorrenti tra le stesse parti ed, altresì, relative alla medesima controversia.

Preme sottolineare ancora come quanto detto valga a maggior ragione visto e considerato che recentemente la c.d. impugnazione cumulativa è stata anche ammessa dalla Corte di Cassazione in sede penale<sup>34</sup> e pure dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana<sup>35</sup>.

In particolare, in tale decisione presa dal Consiglio di Giustizia Amministrativa il ricorso aveva ad

<sup>29</sup> Cass. Civ., S.U., 16 febbraio 2009, n. 3692, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, 3, I, p. 932.

<sup>30</sup> Le stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione richiamano in tale passaggio la pronuncia delle stesse Sezioni Unite n. 1391 del 2006.

<sup>31</sup> Cass. Civ., Sez. Trib., 30 aprile 2010, n. 10578, in *Foro it.*, 2011, 1, I, 95.

<sup>32</sup> Cass. Civ., Sez. Trib., 30 giugno 2010, n. 15582, in *Diritto & Giustizia*, 2010, s.m., nota di M. BUSCEMA.

<sup>33</sup> Cons. St., Ad. Plen., 14 settembre 1982, n. 15; principio ora consacrato dall'art. 39 del Codice del processo amministrativo.

<sup>34</sup> Cass. Pen., Sez. II, 11 novembre 2011, n. 42997, in *CED Cass. pen.*, 2011.

<sup>35</sup> Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 29 marzo 2010, n. 412, in *Ragiusan*, 2011, 325-326, 307.

oggetto più sentenze rese fra le medesime parti in distinti procedimenti su rapporti analoghi e comunque scaturenti dagli stessi provvedimenti.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa ha rilevato come in materia ci fossero due orientamenti nettamente distinti: uno della giurisprudenza amministrativa e uno di quella ordinaria. La giurisprudenza amministrativa riteneva che fosse inammissibile l'appello cumulativamente prodotto avverso più sentenze rese a conclusione di distinti giudizi di primo grado, atteso che è al giudice amministrativo di secondo grado che compete il potere di riunire appelli contro più sentenze in funzione dell'economicità e della speditezza dei giudizi, nonché al fine di prevenire la possibilità di contrasto tra giudicati, con la conseguenza che l'iniziativa dell'appellante, intesa a riunire cause diverse mediante unico appello contro più sentenze, ove assecondata, sottrarrebbe al giudice il governo dei giudizi e porrebbe le premesse per la creazione di situazioni processuali confuse o inestricabili<sup>36</sup>.

Quella ordinaria riteneva, invece, che con riguardo a più sentenze o provvedimenti resi fra le medesime parti in distinti procedimenti su rapporti analoghi o connessi, l'instaurazione del giudizio di impugnazione deve ritenersi consentita anche mediante la proposizione di un unico atto qualora esso, proposto, nel rispetto dei prescritti requisiti formali e sostanziali e dei termini di legge, davanti al giudice competente a conoscere di ciascun gravame, sia, ancorché esteriormente unico, esplicitamente diretto contro i distinti provvedimenti e si fondi su specifici motivi di censura nei confronti di ciascuno di essi, sì da escludere la possibilità di ingenerare nel giudice e nelle controparti confusione, tanto in ordine ai provvedimenti impugnati, quanto in relazione alle ragioni dell'impugnazione esperita contro ciascuno di essi<sup>37</sup>.

Ad avviso del Consiglio di Giustizia Amministrativa l'impugnazione con un unico atto di una pluralità di decisioni è ammissibile a condizione che le decisioni stesse siano state pronunciate tra le stesse parti ed abbiano risolto identiche questioni e siano stati rispettati i requisiti formali e sostanziali e dei termini di legge, perché più consoni ai principi costituzionali in materia di processo vigenti nell'ordinamento, che impongono una giustizia effettiva attraverso un processo equo e rapido.

Sempre nella decisione, il Collegio richiama i principi generali del processo civile ed in particolare quello del raggiungimento dello scopo, specie in assenza di specifica contestazione che esclude che possa essere dichiarata la nullità degli atti (art. 156 c.p.c.) e quello della riunione delle impugnazioni separate, che seppur non specificamente previsto e quindi suscettibile di applicazione della regola di cui all'art. 156, comma 1, che, per ragioni di unitarietà processuali e sostanziali, impone una trattazione unitaria delle controversie proprio al fine di evitare il contrasto tra giudicati. All'apertura di tale istituto processuale anche al processo amministrativo non sembrano esservi ostacoli neppure nella normativa del Codice del processo amministrativo in quanto tale Codice si ispira al principio della concentrazione del giudizio dinnanzi allo stesso giudice<sup>38</sup>.

L'art. 32 c.p.a. consente in via generale il cumulo di domande connesse. Non v'è ragione per credere che tale facoltà non debba ritenersi estesa anche al giudizio di appello il cui svolgimento – ai sensi dell'art. 38 dello stesso Codice – è disciplinato secondo le medesime regole del giudizio di primo grado, fatte salve espresse deroghe.

Ancora, il riferimento all'interno del Codice (all'art. 40) all'atto o provvedimento impugnato nel giudizio di primo grado ed estensibile al giudizio di appello non dev'essere inteso come volontà del

<sup>36</sup> Cons. Stato, Sez. V, 25 febbraio 2009, n. 1129, in *Foro amm. CDS*, 2009, 2, 467.

<sup>37</sup> Cass. Civ., Sez. II, 7 luglio 2004, n. 12461, in *Giust. civ.*, Mass., 2004, 7-8.

<sup>38</sup> Cons. St., Ad. Plen., ordinanza 16 novembre 2011, n. 20, in *Diritto & Giustizia*, 2011, 12 dicembre, s.m., cit..

legislatore di circoscrivere l'impugnazione ad un singolo atto o provvedimento. Tale disposizione, infatti, è meramente generica e, per tale ragione, non vincolante.

Da ultimo il giudice di appello del processo amministrativo può senza dubbio procedere alla separazione delle cause (a' sensi dell'art. 103, comma 2, c.p.c.) e può pronunciare sentenza parziale quando decide alcune delle questioni (a' sensi dell'art. 36 del Codice). Egli ha perciò, durante la causa, il potere di scindere l'impugnazione cumulativa avanzata dalle parti nel caso che ritenga che siano insussistenti nel caso concreto i presupposti per emettere un'unica sentenza<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> A. CERRETO, *Sulla pretesa inammissibilità dell'appello cumulativo nel processo amministrativo*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2012, cit..