

Con una articolata e completa ordinanza, la quarta sezione del Consiglio di Stato deferisce all'Adunanza plenaria alcuni quesiti relativi al perimetro applicativo del principio di consumazione dei mezzi di impugnazione nel processo amministrativo. Ciò con riferimento ai limiti e presupposti del rinnovo della notificazione, ossia: 1) se essa sia ammessa al solo scopo di emendare vizi dell'atto che ne determinano la nullità; 2) oppure se il rinnovo in questione sia consentito anche a prescindere dall'emenda di un vizio e senza apparente ragione, purché sia ancora pendente il termine per impugnare e non sia stata emessa dal giudice una pronuncia di irricevibilità o di improcedibilità dell'impugnazione; 3) se alla parte sia consentito, nel termine di impugnazione e purché non sia stata emessa dal giudice una pronuncia di irricevibilità o di improcedibilità, proporre nuovi motivi di impugnazione al di là dei casi previsti di proposizione dei motivi aggiunti.

Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza 25 ottobre 2021, n. 7138 – Pres. Maruotti, Est. Di Carlo

Giustizia amministrativa – Appello – Impugnazioni – Principio di consumazione – Applicazione nel processo amministrativo – Limiti – Deferimento all'Adunanza plenaria

Devono essere rimesse all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato le seguenti questioni:

a) se nel processo amministrativo trovi applicazione e in che limiti il principio di consumazione dei mezzi di impugnazione;

b) più in particolare, se alla medesima parte processuale sia consentito rinnovare la notificazione al solo scopo di emendare vizi dell'atto che ne determinano la nullità, oppure se il rinnovo in questione sia consentito anche a prescindere dall'emenda di un vizio e senza apparente ragione, purché sia ancora pendente il termine per impugnare e non sia stata emessa dal giudice una pronuncia di irricevibilità o di improcedibilità dell'impugnazione;

c) se alla parte sia consentito proporre nuovi motivi di impugnazione – al di là dei casi previsti di proposizione dei motivi aggiunti – purché sia ancora pendente il termine per impugnare e non sia stata emessa dal giudice una pronuncia di irricevibilità o di improcedibilità dell'impugnazione;

d) qual sia la corretta interpretazione del combinato disposto di cui agli artt. 94, comma 1 e 45, comma 1 cod. proc. amm., e se cioè – quando si stabilisce che “il ricorso deve essere depositato nella segreteria del giudice adito, a pena di decadenza, entro trenta giorni dall'ultima notificazione ai sensi dell'articolo 45” e che “Il ricorso e gli altri atti processuali soggetti a preventiva notificazione sono depositati nella segreteria del giudice nel termine perentorio di trenta giorni, decorrente dal momento in cui l'ultima notificazione dell'atto stesso si è perfezionata anche per il destinatario” – tali disposizioni vadano interpretate nel senso che – purché sia ancora pendente il termine per impugnare e non sia stata emessa dal giudice una pronuncia di irricevibilità o di improcedibilità dell'impugnazione – il ricorso possa essere oggetto di nuova notificazione (ai fini di individuare

(l'ultima notificazione dell'atto che si è perfezionata anche per il destinatario') solo per emendare vizi dell'atto o della sua notificazione o del suo deposito, ovvero se, al contrario, sia possibile per la medesima parte prescindere dalla suddetta emenda (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna la quarta sezione del Consiglio di Stato ha posto specifici quesiti, in massima riportati, sul perimetro applicativo del principio di consumazione dei mezzi di impugnazione nel processo amministrativo, con i connessi effetti in punto di interpretazione del combinato disposto degli artt. 94, comma 1, e 45, comma 1, c.p.a.

II. – La vicenda contenziosa che ha condotto al deferimento muove da una controversia instaurata dal ricorrente volta ad ottenere l'annullamento di un'ordinanza con la quale l'Agenzia del demanio ha intimato nei suoi confronti, ai sensi dell'art. 823 c.c., il rilascio di un immobile di proprietà della medesima Agenzia.

Detto ricorso è stato in parte accolto con sentenza T.a.r. per il Lazio, sez. II-ter 24 luglio 2020, n. 8693.

L'Agenzia del demanio e il Ministero dell'economia e delle finanze hanno interposto gravame mediante un primo atto di appello (notificato in data 23 dicembre 2020 e mai depositato), seguito da un secondo atto di appello (notificato in data 19 gennaio e questa volta depositato il successivo 29 gennaio 2021).

L'originario ricorrente in primo grado ha proposto appello incidentale sollevando, ad un tempo, una eccezione di irricevibilità (o di improcedibilità) dell'appello, con conseguente decadenza della controparte dal diritto di proporre impugnazione, in considerazione dell'asserito tardivo deposito del ricorso di appello.

III. – Con l'ordinanza in rassegna il Collegio giunge, quanto alla su richiamata questione in rito involgente l'appello principale, alla elaborazione dei quesiti sopra riportati circa la corretta interpretazione delle disposizioni e dei principi che regolano le impugnazioni.

Il percorso argomentativo seguito dal Collegio – il quale ha premesso che nel caso di specie, quanto al primo atto di appello, non sussiste una ipotesi di inesistenza o radicale nullità dello stesso quantunque esso risulti mancante della sottoscrizione digitale – è così articolato:

- a) quanto al principio di consumazione del potere di impugnazione:
 - a1) esso non è espressamente codificato nel sistema processuale civile e, pertanto, il suo effettivo ambito di applicazione è rimesso all'esegesi dell'interprete sulla base di quanto previsto dagli artt. 358 e 387 c.p.c.;
 - a2) le suddette disposizioni prevedono, rispettivamente, che l'appello e il ricorso per cassazione, dichiarato inammissibile o improcedibile, non possa

più essere riproposto, anche ove in ipotesi non sia decorso il termine di impugnazione fissato dalla legge;

- b) nell'esegesi delle suddette disposizioni si sono registrati orientamenti diversificati da parte della giurisprudenza, giungendosi purtuttavia all'individuazione di criteri e coordinate esegetiche di massima, tra cui in particolare:
- b1) il principio secondo cui, al fine della consumazione del potere di impugnazione, è necessario che la seconda impugnazione sia della stessa specie della prima (così Cass. civ., sez. III, 17 maggio 2013, n. 12113; 5 giugno 2007, n. 13062; 15 novembre 2002, n. 16162);
 - b2) il principio in base al quale la seconda impugnazione può basarsi anche su motivi diversi dalla prima (*ex multis*, Cass. civ., sez. III, 12 luglio 2006, n. 15873, in *Giust. civ.* 2007, I, 2477, con nota di BERTOTTO; 27 ottobre 2005, n. 20912; 11 maggio 2001, n. 6560, in *Gius.*, 2002, 15);
 - b3) il contrapposto principio secondo cui, invece, la riproponibilità della seconda impugnazione deve essere limitata ai soli casi in cui la medesima verta sugli stessi motivi della prima (Cass. civ., sez. III, 18 marzo 2005, n. 5953, in *Foro it.*, 2006, I, 541; sez. V, 8 marzo 2000, n. 2607, in *Riv. giur. edilizia*, 2000, I, 490; sez. un., 11 novembre 1994, n. 9409, in *Fallimento*, 1995, 8, 805), con esclusione della possibilità di integrare o dedurre nuovi motivi (Cass. civ., sez. I, 11 novembre 2011, n. 23630 in *Mass.* 2011, 917; sez. lav., 31 maggio 2010, n. 13257, in *Mass.* 2010, 604; sez. II, 24 giugno 2008, n. 17246; sez. III, 2 febbraio 2007, n. 2309; 22 maggio 2007, n. 11870; 2 aprile 1997, n. 2872; sez. lav., 29 marzo 1995, n. 3738; sez. un., 15 luglio 1993, n. 7841, in *Corriere giur.* 1993, 934, con nota di GESSA; in *Foro it.* 1994, I, 80, con nota di BARONE C.M.);
 - b4) il principio secondo cui l'ammissibilità della seconda impugnazione è subordinata all'esistenza di un vizio formale o sostanziale della prima, idoneo a decretarne la irricevibilità ovvero la improcedibilità, che dunque può essere conseguentemente emendato (Cass. civ., sez. III, 7 novembre 2013, n. 25047, in *Nuova proc. civ.* 2013, 5, 197; 17 ottobre 2013, n. 23585);
 - b5) il principio secondo cui, malgrado la sentenza non sia stata oggetto di notificazione, la possibilità di riproporre l'impugnazione è ancorata in ogni caso al termine breve decorrente dalla notificazione della prima impugnazione, la quale è idonea a determinare la conoscenza legale del provvedimento medesimo;
- c) con specifico riguardo al processo amministrativo:
- c1) il principio della consumazione del potere di impugnazione è stato applicato sia nel vigore delle leggi del passato sulla giustizia amministrativa

(v. Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2005, n. 7021, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2005, 3585; 7 luglio 2000, n. 3818, in *Foro amm.* 2000, 2600; 20 marzo 1995, n. 184, in *Riv. amm.*, 1995, 751; sez. VI, 20 luglio 1993, n. 552, in *Cons. Stato*, 1993, I, 977; sez. v, 19 aprile 1991, n. 606, in *Cons. Stato*, 1991, I, 714), sia nella vigenza dell'attuale codice di rito (da ultimo, v. Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 8 luglio 2021, n. 654; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2021, n. 4266);

- c2) più in particolare, il principio è stato interpretato da subito in senso più restrittivo rispetto alla giurisprudenza civile, nel senso cioè di non consentire la proposizione, da parte del medesimo soggetto, di appelli successivi al primo, anche indipendentemente dall'inammissibilità o improcedibilità del precedente, allo scopo di articolare ulteriori censure;
- c3) si è ritenuto, a questo proposito, che il diritto di impugnazione di una sentenza sfavorevole si consuma con il suo valido esercizio, per cui l'avvenuta proposizione del gravame preclude la possibilità di dedurre successivamente ulteriori motivi, anche qualora il termine per l'impugnazione non sia ancora scaduto (Cons. Stato, sez. IV, 14 settembre 2004, n. 5915, in *Cons. Stato*, 2004, I, 1846);
- c4) il suddetto principio è stato ribadito anche di recente e ulteriormente supportato alla luce del principio, anch'esso di origine giurisprudenziale e non espressamente codificato, del divieto di frazionamento dell'impugnazione (Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2021, n. 4266, cit.);
- c5) si è operato un discrimine, invece, con riguardo alla diversa fattispecie della proposizione dei motivi aggiunti in appello, trattandosi di fattispecie espressamente consentita e regolata da principi autonomi;
- c6) si è ritenuto, inoltre, che il principio di consumazione dell'impugnazione incontri un temperamento quando la notificazione dell'appello sia nulla, sicché è necessario procedere alla rinnovazione della notificazione dell'appello originario per non incorrere nella 'sanzione' della irricevibilità o improcedibilità del gravame;
- c7) in tal caso, la rinnovazione della notificazione deve essere effettuata entro il termine breve, applicandosi il principio, già enucleato dalla giurisprudenza civile, secondo cui la notificazione dell'appello, anche irrituale, equivale – per colui che impugna la sentenza – alla conoscenza legale della sentenza medesima, esattamente come avviene, a parti invertite, per colui che riceve la notificazione (Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2007, n. 401, in *Giurisdiz. amm.* 2007, I, 107; sez. V, 3 febbraio 2000, n. 661, in *Urbanistica e appalti*, 2000, 410, con nota di DALOISO);

- c8) in ogni caso, si è ritenuto che l'emenda dei vizi del primo appello sia possibile solo entro un certo confine temporale, ovverossia prima che sia giudizialmente dichiarata la inammissibilità o l'improcedibilità della prima impugnazione (Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2021, n. 4266, cit.);
- d) sussistono profili di contrasto di giurisprudenza nell'interpretazione e nell'applicazione del principio di consumazione dei mezzi di impugnazione con specifico riferimento alla questione della necessità (o meno) che la 'duplicazione' dei gravami (mediante rinnovazione o ripetizione della notifica) sia motivata in senso assoluto dall'esigenza di riparare a vizi di nullità dell'atto che inevitabilmente conducono alla declaratoria di irricevibilità o di improcedibilità, ovvero se, al contrario, il principio debba trovare applicazione anche ai casi in cui la ripetizione della notificazione rimedi ad inerzie processuali della parte ovvero si fondi su strategie difensive della parte medesima, anche non palesate in atti;
- e) quanto ad un primo percorso argomentativo, la sentenza Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2021, n. 4266, cit., con riferimento ad un caso in cui l'amministrazione appellante aveva notificato tre atti d'appello e depositato soltanto il terzo, ha argomentato nel senso che:
- e1) il principio di consumazione dei mezzi di impugnazione trova il suo presupposto logico nel divieto di frazionamento delle impugnazioni e comporta che l'impugnazione di una parte, una volta proposta, le preclude di formulare altri motivi di censura o di riproporre le stesse censure, anche se il relativo termine non è ancora scaduto, attraverso un nuovo atto di impugnazione;
 - e2) il nuovo atto di impugnazione, se proposto, va dichiarato inammissibile, e della validità o invalidità dell'impugnazione si deve giudicare avuto riguardo esclusivamente al primo atto;
 - e3) a questa regola si fa eccezione in un solo caso, ovverossia quando il primo atto di impugnazione notificato presenta vizi che lo rendono inammissibile o improcedibile. In questo caso, l'atto è oggettivamente inidoneo a consumare il diritto di impugnazione e quindi è consentito alla parte di proporre una nuova impugnazione sostitutiva della precedente, a due condizioni: I) la prima è che i termini per l'appello non siano già decorsi; II) la seconda è che non sia stata già emessa una sentenza dichiarativa dell'inammissibilità o dell'improcedibilità della prima impugnazione proposta;
 - e4) il 'vizio dell'atto idoneo a consumare il diritto di impugnazione', in assenza di espresse previsioni legislative, va riempito di contenuto certo ed oggettivo, che non lasci cioè spazio ad interpretazioni 'libere' della parte

processuale, o che addirittura si presti a strumentalizzazioni elusive dei termini qualificati dalla legge processuale come aventi natura perentoria. Ciò non senza richiamare (sempre la predetta sentenza n. 4266 del 2021), gli approdi cui sono giunti diversi precedenti sia del Consiglio di Stato che della Corte di cassazione ivi menzionati, secondo cui: I) *“deve trattarsi di vizi dell’atto di impugnazione in quanto tale, e non devono essere intervenute decadenze collegate a successive omissioni della parte, come il mancato deposito nei termini perentori di legge, perché altrimenti questi ultimi risulterebbero facilmente eludibili”*; II) *“nel nostro ordinamento processuale i mezzi d’impugnazione della sentenza un numero chiuso: le parti per far valere l’asserita ingiustizia di una sentenza possono valersi esclusivamente degli strumenti tecnico-processuali predisposti dalla legge, nei termini e alle condizioni che essa prevede. In tal senso è la costante giurisprudenza di Cassazione”*; III) *“il carattere generale del principio comporta allora [...] che esso valga anche per il processo amministrativo, nel quale, a prescindere dal rinvio esterno alle norme del processo civile operato dall’art. 39 comma 1 c.p.a., esistono norme del tutto identiche. Ai sensi dell’art. 91 c.p.a. infatti anche nel processo amministrativo le impugnazioni sono tassativamente previste e per l’art. 101 c.p.a., in particolare, l’appello si propone con un atto i cui contenuti sostanziali, indicati da quest’ultima norma, si intendono a pena di inammissibilità anche in mancanza di una previsione espressa sul punto, come afferma la costante giurisprudenza”*;

- e5) anche le pronunce ivi menzionate (e cioè sez. V, 2 aprile 2014, n. 1570, in *Foro amm.*, 2014, 1076, e sez. VI, 27 gennaio 2012, n. 397) forniscono una esegesi del concetto di ‘atto idoneo a consumare il potere di impugnazione’ così caratterizzata: I) essa è legata ad una condizione di oggettiva irrivalenza o vizio della prima impugnazione proposta, individuandone la *ratio iuris* (in mancanza di una esplicitata *ratio legis* immediatamente ritraibile dagli artt. 358 e 387 c.p.c.) in una sorta di ‘soccorso sostitutivo’: in altre parole, la *ratio* – che giustificerebbe (pendente il termine per l’appello e in assenza di una declaratoria giudiziale di irricevibilità o improcedibilità) la possibilità per la medesima parte di riproporre la stessa impugnazione – sarebbe quella di emendare un vizio, sostituendo un atto valido ad uno invalido; II) in quest’ottica, la ri-notificazione è, da un punto di vista classificatorio, un procedimento di rinnovazione, anziché di mera ripetizione, di un atto giuridico già esistente nel mondo giuridico, sebbene non validamente formato o improduttivo di effetti;
- e6) anzi, per la precisione, l’ultima pronuncia citata e, cioè, Cons. Stato, sez. VI, 27 gennaio 2012, n. 397, sembra ancorare il concetto ad un criterio – se si

vuole – ancora più severo della semplice irritualità, esigendosi “*un atto integralmente nullo*”;

- e7) sotto quest’angolo prospettico, si potrebbe anzi cogliere un ulteriore aspetto, e cioè che – opinando nel senso che occorra necessariamente l’esistenza di un vizio da emendare – la situazione processuale di colui il quale ripropone il medesimo appello al solo scopo di depositarlo in termini, parrebbe essere trattata in modo più severo rispetto a quella di colui il quale compie la medesima attività, magari anche determinata dalla necessità di riparare ad una colpa, imperizia o negligenza professionale nella redazione o notificazione o deposito dell’atto medesimo;
- e8) ciò detto, va evidenziato che: I) nel caso all’esame, non sussiste alcuna ipotesi di inesistenza o radicale nullità dell’atto, in quanto benché la prima notificazione (del 23 dicembre 2020) manchi della sottoscrizione digitale dell’atto, in applicazione dei consolidati principi elaborati dalla giurisprudenza di legittimità in materia di formazione degli atti processuali e della loro notificazione, si dovrebbe affermare la piena validità dell’atto medesimo (e della sua notificazione), in quanto documento diretto inequivocabilmente dalla casella PEC dell’avvocato del ricorrente a quella del difensore avversario (*ex multis*: Cass. civ., sez. III, 14 giugno 2021, n. 16746; sez. V, 16 febbraio 2018, n. 3805, in *Riv. Infortuni*, 2017, II, 146; sez. un., 18 aprile 2016, n. 7665, in *Bollettino trib.* 2018, 137, con nota di D’ADDARIO; sez. III, 20 maggio 2015, n. 10272); II) in questo senso, si potrebbe affermare che la seconda notificazione dell’atto di appello (19 gennaio 2021) non abbia inteso rimediare ad alcuna inesistenza o nullità dell’atto, bensì – al limite – ad una semplice irregolarità, sanabile secondo il principio del raggiungimento dello scopo ex art. 156 c.p.c. (nel caso di specie non è lamentata la nullità o l’inesistenza dell’atto o della sua notificazione, ma la sola circostanza secondo cui la seconda notificazione di un atto identico al precedente sul piano contenutistico non avrebbe avuto altro scopo se non quello di eludere il termine di deposito dell’appello);
- f) diversa è la soluzione contenuta in Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giur., 8 luglio 2021, n. 654, riguardante un caso nel quale la sentenza di primo grado era stata appellata per due volte dalla medesima parte, ma – differentemente rispetto alle sentenze finora considerate – tramite due autonomi ricorsi (aventi contenuto formalmente diverso) che, depositati entrambi nel termine di cui all’art. 94 cod. proc. amm., avevano dato vita a due autonome iscrizioni nel registro di segreteria: il giudice d’appello non ha dichiarato inammissibile la seconda impugnazione e, nel riunire e nell’esaminare nel merito entrambi i gravami provenienti dalla

medesima parte processuale, sembra avere aperto alla riflessione sul contenuto e sui limiti all'applicazione del principio di consumazione dell'impugnazione;

g) a tale ultimo riguardo può osservarsi in linea di principio che:

- g1) il disposto di cui agli artt. 358 e 387 c.p.c. è circoscritto ai soli casi di appello e ricorso in cassazione già dichiarati inammissibili o improcedibili, dove cioè la consumazione della seconda impugnazione deriva non dal mero fatto della proposizione della prima impugnazione, ma – e ciò va decisamente rimarcato sotto il profilo testuale delle disposizioni – dall'esservi già stata una decisione di inammissibilità o improcedibilità della prima impugnazione;
- g2) rispetto al diritto all'azione (art. 24 Cost.), è coerente sostenere che non sia la prima impugnazione, ma la decisione su di essa, che ne impedisce la riproposizione, a maggiore ragione nelle ipotesi in cui i termini (per l'appello o il ricorso per cassazione) non sono ancora scaduti (ciò che nel processo amministrativo può accadere non solo quando si tratti del termine lungo di impugnazione, ma anche quando vi sia una decisione in forma semplificata all'esito della fase cautelare);
- g3) le disposizioni che escludono, limitano o introducono condizioni più restrittive per l'esercizio dei diritti – anche in sede processuale – di per sé si dovrebbero interpretare in senso restrittivo e comunque col divieto di applicazione analogica, a maggior ragione nei casi in cui – come quello all'esame – il principio di cui si intende fare applicazione non è sancito in maniera espressa dalla legge ed è perimetrato, quanto al suo contenuto materiale, dall'esegesi giurisprudenziale;
- g4) l'art. 39 cod. proc. amm., per quanto non disciplinato dal codice medesimo, rinvia all'applicazione delle disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali;
- g5) è ragionevole porsi la questione se sia compatibile con il sistema processuale amministrativo una interpretazione del principio di consumazione delle impugnazioni, come ritraibile dagli artt. 358 e 387 c.p.c., nel senso che si possa estendere a casi non contemplati, quale è quello delle plurime tempestive impugnazioni della stessa parte, prima che una di esse sia dichiarata inammissibile o improcedibile, con la conseguenza che l'effetto consumativo deriverebbe non già da una decisione giudiziale, bensì dalla impugnazione di parte;
- g6) nel codice del processo amministrativo sono dettati principi generali sulle impugnazioni e non è espressamente menzionato il principio di consumazione dell'impugnazione; di converso l'art. 96, che regola le più

impugnazioni proposte avverso la medesima sentenza, non distingue a seconda che siano (o meno) proposte dalla medesima parte processuale, essendo la disposizione posta a presidio del solo divieto di frazionamento delle impugnazioni;

- g7) ai sensi dell'art. 45, comma 1, c.p.a., l'iter notificatorio si intende completato con il deposito nella segreteria del giudice del ricorso e degli atti soggetti a preventiva notificazione *“nel termine perentorio di trenta giorni, decorrente dal momento in cui l'ultima notificazione dell'atto stesso si è perfezionata anche per il destinatario”*;
- g8) di conseguenza, va chiarito se la rinnovazione della notificazione, se eseguita entro il termine di impugnazione e anteriormente alla declaratoria giudiziale di irricevibilità o improcedibilità dell'impugnazione, si possa qualificare come 'elusiva', perché comporta lo 'spostamento in avanti' del termine perentorio di deposito del ricorso rispetto alla prima notificazione non andata a buon fine (o comunque sia non seguita dal deposito del relativo atto anche per mera inerzia della parte), ovvero se, trattandosi di notificazione valida rispetto al termine di impugnazione, non sia ravvisabile il suddetto 'effetto elusivo' e il termine di deposito vada calcolato ai sensi dell'art. 45 c.p.a.

IV. – Premesso che la questione in oggetto interseca il tema dell'abuso del diritto e la violazione dell'obbligo di buona fede (potenzialmente ravvisabile nella reiterazione di più impugnazioni), per completezza si segnala:

h) tra le tante, sul nucleo essenziale dell'abuso di diritto:

- h1) Cass. civ, sez. lav., 25 gennaio 2016, n. 1248 (in *Foro it.*, 2016, I, 1290 con nota di A. PERRINO), secondo cui *“Nel licenziamento per motivi disciplinari, il principio dell'immediatezza della contestazione dell'addebito, che si configura quale elemento costitutivo del diritto al recesso del datore di lavoro, deve essere inteso in senso relativo, dovendosi tenere conto della specifica natura dell'illecito disciplinare, nonché del tempo occorrente per l'espletamento delle indagini, maggiore quanto più complessa l'organizzazione aziendale (nella specie, la suprema corte ha confermato la sentenza di merito che aveva ritenuto tempestiva una contestazione disciplinare intimata dopo il tempo ragionevolmente necessario per valutare la sistematicità e dolosità di un insieme di atti che, solo globalmente considerati, potevano costituire un'ipotesi di «abuso del diritto» da parte del lavoratore il quale, allo scopo di esercitare una pressione diretta ad ottenere un trasferimento, operava continue istanze, ricorsi e domande)”*;

- h2) Cons. Stato, sez. V, 7 febbraio 2012, n. 656 (in *Giur. it.*, 2012, 1429 (m), con nota di VIPIANA; *Corriere giur.*, 2012, 405, con nota di CARBON; *Riv. dir. proc.*, 2013, 750, con nota di BARBIERI; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2012, 1994, con nota di DINELLI, LO PRESTI), secondo cui *“L’abuso del diritto, lungi dall’integrare una violazione in senso formale, delinea l’utilizzazione alterata dello schema formale del diritto, finalizzata al conseguimento di obiettivi ulteriori e diversi rispetto a quelli indicati dal Legislatore. È ravvisabile, in sostanza, quando, nel collegamento tra il potere conferito al soggetto ed il suo atto di esercizio, risulti alterata la funzione obiettiva dell’atto rispetto al potere che lo prevede. Come conseguenza di tale, eventuale abuso, l’ordinamento pone una regola generale, nel senso di rifiutare la tutela ai poteri, diritti e interessi, esercitati in violazione delle corrette regole di esercizio, posti in essere con comportamenti contrari alla buona fede oggettiva. E nella formula della mancanza di tutela, sta la finalità di impedire che possano essere conseguiti o conservati i vantaggi ottenuti - ed i diritti connessi - attraverso atti di per sé strutturalmente idonei, ma esercitati in modo da alterarne la funzione, violando la normativa di correttezza, che è regola cui l’ordinamento fa espresso richiamo nella disciplina dei rapporti di autonomia privata”*;
- h3) Cass. civ., sez. III, 18 settembre 2009, n. 20106 (*Riv. nel diritto*, 2009, 1427 (m), con nota di ROSSETTI; *Guida al dir.*, 2009, 40, 38, con nota di PIRRUCCIO; *Foro it.*, 2010, I, 85, n. PALMIERI A., PARDOLESI R.; *Corriere giur.*, 2011, 109 (m), n. CENINI, GAMBARO; *Riv. dir. civ.*, 2010, II, 653 (m), con nota di PANETTI; *Giur. comm.*, 2011, II, 286, con nota di BARCELLONA; *Giust. civ.*, 2010, I, 2547 (m), con nota di NIGRO), secondo cui *“Si ha abuso del diritto quando il titolare di un diritto soggettivo, pur in assenza di divieti formali, lo eserciti con modalità non necessarie ed irrispettose del dovere di correttezza e buona fede, causando uno sproporzionato ed ingiustificato sacrificio della controparte contrattuale, ed al fine di conseguire risultati diversi ed ulteriori rispetto a quelli per i quali quei poteri o facoltà furono attribuiti; ricorrendo tali presupposti, è consentito al giudice di merito sindacare e dichiarare inefficaci gli atti compiuti in violazione del divieto di abuso del diritto, oppure condannare colui il quale ha abusato del proprio diritto al risarcimento del danno in favore della controparte contrattuale, a prescindere dall’esistenza di una specifica volontà di nuocere, senza che ciò costituisca una ingerenza nelle scelte economiche dell’individuo o dell’imprenditore, giacché ciò che è censurato in tal caso non è l’atto di autonomia negoziale, ma l’abuso di esso”*;
- i) sul divieto di abuso del processo in generale: Cons. Stato, sez. IV, 27 febbraio 2018, n. 1188, secondo cui *“Il cd. titolo e l’interesse ad agire, quali condizione dell’azione, assolvono una funzione di filtro in chiave deflattiva delle domande proposte al giudice, fino*

ad assumere l'aspetto di un controllo di meritevolezza dell'interesse sostanziale in gioco, alla luce dei valori costituzionali ed internazionali rilevanti, veicolati dalle clausole generali fondamentali sancite dagli artt. 24 e 111 Cost. Tale giudizio di meritevolezza, costituisce, in quest'ottica, espressione del più ampio divieto di abuso del processo, inteso come esercizio dell'azione in forme eccedenti o devianti, rispetto alla tutela attribuita dall'ordinamento, lesivo del principio del giusto processo apprezzato come risposta alla domanda della parte secondo una logica che avversi ogni inutile e perdurante appesantimento del giudizio al fine di approdare attraverso la riduzione dei tempi della giustizia ad un processo che risulti anche giusto”;

j) su alcune delle tematiche specifiche che riconducono al divieto di abuso del processo (tra le diverse):

j1) in relazione alle spese processuali: I) Corte cost., 11 dicembre 2020 n. 268, in *Giur. cost.* 2020, 3142, con nota di ROMEI, secondo cui *“l’art. 420, primo comma, cod. proc. civ., a differenza dell’art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ., consente al giudice, ove la proposta conciliativa o transattiva, formulata dallo stesso all’udienza di discussione, non sia stata accettata, di tenere conto in modo simmetrico per ciascuna delle parti in causa, ai fini della sola regolamentazione delle spese, del rifiuto di tale proposta senza giustificato motivo. Tale facoltà, peraltro, non si traduce nel potere del giudice di condannare alle spese la parte che sia risultata parzialmente vittoriosa (pur in misura equivalente o inferiore all’importo oggetto della proposta non accettata), essendo invalicabile, in difetto di un’espressa previsione normativa in senso contrario, il principio generale della soccombenza [...], salva l’ipotesi dell’abuso del processo sub specie di violazione del dovere di lealtà e di probità (art. 88 cod. proc. civ.)”*; II) Corte cost., 6 giugno 2019, n. 139, in *Foro it.*, 2019, 2644, 09, 01, secondo cui tutte le disposizioni *“che integrano la disciplina delle spese di lite in sistemi processuali distinti (civile, amministrativo, contabile, tributario), ma ormai tra loro comunicanti dopo l’introduzione della translatio iudicii (art. 59 della legge n. 69 del 2009) [...] seppur declinate con alcune varianti, hanno una matrice comune: il contrasto dell’abuso del processo, sanzionato, in particolare, con la condanna della parte soccombente a favore della parte vittoriosa di una somma equitativamente determinata dal giudice. 7.– Questa obbligazione, che si affianca al regime del risarcimento del danno da lite temeraria, ha natura sanzionatoria dell’abuso del processo, commesso dalla parte soccombente, non disgiunta da una funzione indennitaria a favore della parte vittoriosa (sentenza n. 152 del 2016). Ciò perché l’attribuzione patrimoniale – a differenza di varie altre norme del codice di procedura civile che sanzionano con pene pecuniarie specifiche ipotesi di abuso del processo, quali quelle dell’inammissibilità o rigetto della ricusazione del giudice*

(art. 54, terzo comma, cod. proc. civ.) e dell'arbitro (art. 815, quinto comma, cod. proc. civ.), o dell'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva o dell'esecuzione della sentenza impugnata (artt. 283, secondo comma, e 431, quinto comma, cod. proc. civ.), o dell'inammissibilità, improcedibilità o rigetto dell'opposizione di terzo (art. 408 cod. proc. civ.) – è riconosciuta proprio in favore della parte vittoriosa, al di là del danno risarcibile per lite temeraria, e non già – come si sarebbe portati a ritenere – in favore dell'Erario, benché sia anche l'amministrazione della giustizia a subire un pregiudizio come disfunzione e intralcio al suo buon andamento"; III) Corte cost., 20 novembre 2017, n. 241 (in *Foro it.*, 444, 02, 01): la Corte nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 152, ultimo periodo, disp.att. c.p.c., come modificato dall'art. 38, 1° comma, lett. b), n. 2, d.l. 6 luglio 2011 n. 98 (disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella l. 15 luglio 2011 n. 111 nella parte in cui, nei giudizi previdenziali, al fine di vincolare il giudice a liquidare le spese nei limiti di valore della prestazione dedotta, prescrive, a pena di inammissibilità, alla parte di indicare il suddetto valore nelle conclusioni del ricorso introduttivo, evidenzia che *"le conseguenze sfavorevoli derivanti dall'inammissibilità non sono adeguatamente bilanciate dall'interesse ad evitare l'abuso del processo che è già efficacemente realizzato dalla disciplina introdotta dalla novella di cui all'art. 52 della legge n. 69 del 2009"*;

- j2) nel rapporto tra c.d. interesse strumentale nel processo amministrativo e giusto processo ex art. 111 Cost.: I) Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5 (in *Foro it.*, 2015, III, 265, con nota di TRAVI; *Urbanistica e appalti*, 2015, 1177, con nota di VAIANO; *Riv. neldiritto*, 2015, 2084, con note di COLASCILLA NARDUCCI; *Riv. dir. proc.*, 2015, 1256, con nota di FANELLI; *Giur. it.*, 2015, 2192 (m), con nota di FOLLIERI; *Dir. proc. amm.*, 2016, 205, con nota di PERFETTI, TROPEA (specie §§ 5 ss., e 9.2. ss.); II) Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9 (in *Foro it.*, 2014, III, 429, con nota di SIGISMONDI; *Dir. proc. amm.*, 2014, 544, con nota di BERTONAZZI; *Urbanistica e appalti*, 2014, 1075, con nota di FANTINI; *Giornale dir. amm.*, 2014, 918 (m), con note di FERRARA, BARTOLINI; *Nuovo notiziario giur.*, 2014, 550, con note di BARBIERI);
- j3) sulla proposizione *"a catena"* di questioni pregiudiziali: Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 15 luglio 2019, n. 4949 (oggetto della News US in data 2 agosto 2019);
- j4) in relazione alle regole che presiedono all'impugnazione di una sentenza per motivi di giurisdizione: Cons. Stato, sez. II, ordinanza 9 marzo 2021, n. 2013 (oggetto della News US in data 26 marzo 2021) la quale ha sottoposto

all'esame della Plenaria, tra l'altro, le questioni se in sede di impugnazione l'originario ricorrente possa contestare la giurisdizione del giudice amministrativo dallo stesso adito e se la questione di giurisdizione possa essere esaminata anche in caso di declaratoria di inammissibilità in primo grado. L'ordinanza ha evidenziato come il Consiglio di Stato abbia ripetutamente affermato che *“il soggetto che ha proposto un ricorso al giudice amministrativo non può poi contestarne la giurisdizione e che siffatto orientamento è motivato sia sul presupposto che l'originario ricorrente non è soccombente in punto di giurisdizione, sia sulla circostanza che tale condotta processuale integra un abuso del diritto di difesa, scaturente dal venire contra factum proprium, vigendo nel nostro sistema un generale divieto di abuso di ogni posizione soggettiva, in cui si inserisce anche l'abuso del processo, nonché dalla violazione del dovere di cooperazione per la realizzazione della ragionevole durata del processo sancita dall'art. 2, comma 2, del codice del processo amministrativo. Va tuttavia sottolineato che il predetto approdo ermeneutico, in mancanza di una norma espressa, non è univoco, tant'è che le sezioni unite della Corte di cassazione, in alcune occasioni, hanno affermato che «l'eccezione di difetto di giurisdizione non è preclusa alla parte per il solo fatto di avere adito un giudice (nella specie, il T.a.r.) che lo stesso attore ritiene successivamente privo di giurisdizione; ben può quindi, detta parte proporre l'eccezione per la prima volta in appello (nella specie, davanti al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana), essendo la questione di giurisdizione preclusa solo nel caso in cui sulla stessa si sia formato il giudicato esplicito o implicito[...]».*In un'altra occasione le Sezioni unite hanno escluso che il divieto di abuso del processo sia violato dalla parte che, in sede d'impugnazione, abbia contestato la giurisdizione amministrativa da ella precedentemente adita, in una controversia in cui vi era un obiettivo dubbio sulla questione di giurisdizione (cfr. Cass. civ., sez. un., 19 giugno 2014, n. 13940, in *Foro it.*, 2014, I, 3193); quest'ultimo orientamento è stato seguito anche da Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2015, n. 1192 (in *Riv. Neldiritto*, 2015, 1176, con nota di FRAJOLI GUALDI);

- j5) il divieto di frazionamento delle impugnazioni riposa sul più generale divieto di abuso del processo, ovvero del diritto di azione e si inserisce in modo coerente a fianco delle ipotesi di divieto di frazionamento del credito ai fini della proposizione dell'azione esecutiva. Sulla parcellizzazione della pretesa creditoria (frazionamento del credito) ed abusività sul piano processuale cfr.: I) Cons. Stato, sez. IV, 29 novembre 2016, n. 5019, secondo cui *“la violazione dei principi di correttezza e di buona fede oggettiva, che devono improntare anche le fasi dell'azione giudiziale (di cognizione e di esecuzione) per*

ottenere l'adempimento del credito, in attuazione del dovere inderogabile di solidarietà ex art. 2 Cost., nonché la connessa violazione del principio del giusto processo, ex artt. 111 Cost. e 6 CEDU, sussistono in ipotesi di pluralità di azioni giudiziarie conseguenti o al frazionamento dei distinti diritti di credito aventi tuttavia unica fonte costitutiva o alla parcellizzazione di un unico diritto di credito, con riferimento a singole "voci" del medesimo, posto che la parcellizzazione giudiziale dell'adempimento del credito incide in senso pregiudizievole o comunque peggiorativo sulla posizione del debitore, sia per il profilo del prolungamento del vincolo coattivo sia per il profilo dell'aggravio di spese e dell'onere di molteplici opposizioni"; II) Cass. civ., sez. un., 15 novembre 2007, n. 23726 (in *Foro it.*, 2008, I, 1514, con nota di PALMIERI A., PARDOLESI R.; *Nuova giur. civ.*, 2008, I, 458, con nota di FINESSI, COSSIGNANI; *Giur. it.*, 2008, 929, con nota di RONCO; *Informazione prev.*, 2007, 642, con nota di LAGANÀ; *Riv. dir. civ.*, 2008, II, 335 (m), con nota di DE CRISTOFARO, DALLA MASSARA; *Giudice di pace*, 2008, 101, con nota di GALANTI; *Obbligazioni e contratti*, 2008, 784, con nota di MELONI CABRAS; *Obbligazioni e contratti*, 2008, 800, con nota di VERONESE; *Danno e resp.*, 2008, 996, con nota di FESTI; *Riv. dir. proc.*, 2008, 1435, con nota di GOZZI; *Strumentario avvocati*, 2008, 5, 24, con nota di TARASCHI); II) sullo specifico caso della pluralità di crediti facenti capo ad un unico rapporto complesso, Cass. civ., sez. un., 16 febbraio 2017, n. 4090 (in *Lavoro giur.*, 2017, 466, con nota di GUARNIERI; *Giur. it.*, 2017, 1089, con nota di BARAFANI; *Corriere giur.*, 2017, 975, con nota di ASPRELLA; *Guida al dir.*, 2017, 11, 58, con nota di PISELLI; *Guida al lav.*, 2017, 11, 33 (m), con nota di SALAZAR, FAILLA; *Gazzetta forense*, 2017, 23, con nota di DI MARTINO; *Riv. dir. proc.*, 2017, 1302, con nota di GHIRGA; *Giusto processo civ.*, 2018, 153 (m), con nota di GIACOMELLI; *Argomenti dir. lav.*, 2017, 1252, con nota di GALLETTI; *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2019, 1, 25, con nota di FIMIANI); III) Cass. civ., sez. un., 16 febbraio 2017, n. 4091, in *Foro it.*, 2017 I, 2418, secondo cui "Posto che sono proponibili separatamente le domande per crediti diversi e distinti anche se riferibili al medesimo rapporto di durata tra le stesse parti, se tali crediti sono anche inscrivibili nello stesso ambito oggettivo di un processo già avviato, in modo da ritenersi in esso deducibili o rilevabili, ovvero sono fondati sul medesimo fatto costitutivo, essi possono essere dedotti in autonomi processi solo se l'attore è portatore di un interesse oggettivo al frazionamento"; IV) sull'aggravamento della posizione del debitore in caso di avvio ingiustificato di più esecuzioni sul medesimo titolo: Cass. civ., sez. III, 9 aprile 2013, n. 8576, in *Foro it.*, 2014, I, 916; sez. lav., 15 marzo 2013, n. 6663 in *Foro it.*, 2014, I, 916 con nota di BRUNIALTI;

- j6) sul mancato rispetto del principio di sinteticità degli atti processuali e correlato aggravamento dell'attività difensiva delle controparti: Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 19 aprile 2012, n. 395 (in *Giornale dir. amm.*, 2012, 1003);
- j7) in relazione ai ricorsi cumulativi: I) Cons. Stato, sez. III, 3 luglio 2019, n. 4569, secondo cui *"Sono preclusi i ricorsi cumulativi quando danno origine a controversie del tutto differenti, prive di qualunque collegamento tra loro: in questi casi, infatti, si verifica una non giustificata "confusione" tra cause che possono dare origine a fenomeni di abuso processuale, in relazione al mancato versamento del contributo unificato, ledendo nel contempo anche il principio del giusto processo di cui all'art. 2 d.lgs. n. 104 del 2010 rallentando la definizione della controversia"*; II) Cons. Stato, sez. V, 14 dicembre 2011, n. 6537, con nota di TRAVI;
- j8) sulla connotazione (non) abusiva della proposizione dell'appello in presenza di orientamenti di merito, alcuni dei quali espressione di una posizione contraria a quella fatta propria dall'impugnante e da questo conosciuti: Cass. civ., sez. III, 18745 del 2020 in *Foro it.*, 2020, I, 1755;
- j9) sull'applicabilità anche allo strumento concordatario del concetto di abuso del diritto: Cass. civ., sez. I, 10 febbraio 2011, n. 3274, in *Foro it.*, 2011, I, 2095 con nota di A.M. PERRINO;
- k) sul principio della cd. consumazione o consumazione dell'impugnazione:
 - k1) le disposizioni degli artt. 358 e 387 c.p.c. sono *"parallele"* e sanciscono il principio in virtù del quale *"la c.d. consumazione del potere di impugnazione presuppone che l'impugnazione sia stata dichiarata inammissibile od improcedibile (ANDRIOLI, Comm., II, 593; SATTA, Comm., 2, 289). Infatti, fino a che non è intervenuta tale declaratoria, può esser proposto un nuovo ricorso sostitutivo di quello viziato, purché non sia ancora scaduto il termine di impugnazione [...]: tuttavia, la rituale introduzione del primo ricorso preclude al ricorrente di denunciare altri vizi o di ripetere le stesse censure con un nuovo ricorso, anche se il termine per l'impugnazione non è ancora scaduto"* (CARPI – TARUFFO, in *Commentario breve al codice di procedura civile*, Padova, 2012, VII ed., 1343 ss., 1403 ss.). L'Adunanza plenaria con sentenza 30 luglio 2018, n. 11 (in *Giornale dir. amm.*, 2019, 207, con nota di CASSATELLA; *Dir. proc. amm.*, 2019, 583, n. SQUAZZONI), ha, nell'incedere argomentativo, evidenziato che l'idea che sottende il principio che si ricava dagli articoli 358 e 387 cod. proc. civ., in base ai quali la dichiarazione di inammissibilità o improcedibilità dell'appello (art. 358) o del ricorso in cassazione (art. 387) ne precludono la riproponibilità anche se non è scaduto il termine fissato dalla legge per impugnare, è quella *"che le dichiarazioni di improcedibilità e di*

inammissibilità (sia che a pronunciarla sia il giudice dell'impugnazione sia quello di primo grado) esauriscono il potere decisorio, determinando, di riflesso, la consumazione del potere di impugnazione della parte";

- k2) il principio è stato rivisitato dalle pronunce delle Sezioni unite della Corte di cassazione 5 agosto 2016, n. 16598 (in *Giur. it.*, 2017, 1350, con nota di GIORDANO), 13 giugno 2016, n. 12084 (in *Foro it.*, 2017, I, 3462 con nota di A. ALFIERI), 19 ottobre 2007, n. 21864 (in *Giust. civ.*, 2008, I, 117) alla stregua di una esegesi rigorosa ed estensiva dell'art. 326 c.p.c.; in considerazione dell'assenza, sullo specifico tema, di differenze ontologiche tra processo civile e processo amministrativo (entrambi caratterizzati dal principio dispositivo, cfr. Ad. plen. n. 5 del 2015 cit.), a tale indirizzo si conformata (con richiamo, tra le diverse, di Cass. civ., sez. un., 22 aprile 2013, n. 9688) la giurisprudenza del Consiglio di Stato con le decisioni sez. V, 2 aprile 2014, n. 1570, cit. (secondo cui *"Il divieto di frazionamento dei mezzi di impugnazione, sotteso al principio di consumazione delle impugnazioni sancito dagli art. 358 e 387 c.p.c. (che connota qualsiasi processo retto, come anche quello amministrativo, dal principio della domanda e da quello dispositivo), impedisce alla parte, che abbia proposto un primo gravame, di proporre un secondo, pur quando siano ancora pendenti i relativi termini; una limitata eccezione a tale principio è prevista nel solo caso in cui 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 ma 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")*) e sez. IV, 3 giugno 2021, n. 4266, cit. (secondo cui *"Alla regola della consumazione dei mezzi di impugnazione si fa eccezione in un solo caso, ovvero quando il primo atto di impugnazione notificato presenti vizi che lo rendano inammissibile o improcedibile essendo, in tal caso, l'atto oggettivamente inidoneo a consumare il diritto di impugnazione, con la conseguenza che la parte può proporre una nuova impugnazione sostitutiva della precedente, a condizione ovviamente che i relativi termini non siano decorsi e non sia intervenuta una sentenza dichiarativa dell'inammissibilità o improcedibilità della prima impugnazione proposta")*);
- k3) d'altronde, è stato evidenziato (A. ALFIERI, cit.) che *"il problema vero concerne, come anticipato, l'individuazione dell'ultimo momento per riproporre il gravame. Al riguardo non vi è allo stato attuale un orientamento che possa dirsi prevalente; infatti, negli ultimi anni la corte pare essere orientata nel senso di ritenere che l'ammissibilità della seconda impugnazione sia subordinata*

all'esistenza di un vizio della prima [...] e ancora, che gli art. 358 e 387 c.p.c. abbiano ampia portata, escludendo che la parte soccombente possa, dopo aver proposto l'impugnazione, integrarla deducendo nuovi motivi";

- k4) sul versante – ancora – della reiterazione dei mezzi di impugnazione nel processo amministrativo, deve evidenziarsi che, da ultimo, con sentenza Cons. Stato, sez. VI, 8 ottobre 2021, n. 6733 (relativa a peculiare fattispecie in cui due Ministeri hanno depositato un primo atto d'appello avverso la sentenza di primo grado per poi depositarne un secondo, proposto congiuntamente ad un terzo Ministero, dal contenuto corrispondente a quello della prima impugnativa e giungendo alla declaratoria di improcedibilità di quest'ultima), è stato affermato che: I) *"il divieto di seconda impugnazione non trova [...] 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)» [...]"*; II) *"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"*; III) *"tale ratio deve ritenersi rispettata ogniqualvolta 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"*; IV) *"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, è coerente con quanto statuito dalla Corte di cassazione, 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., ordinanza 29 luglio 2021, n. 21762; cfr. anche Cass. civ., sez. un., ordinanza 9 marzo 2020, n. 6691 che, parimenti, ritiene «possibile – ove non siano decorsi i termini - la proposizione di un nuovo ricorso in sostituzione del primo, ma non anche ad integrazione o correzione di un ricorso, viziato o meno, che non sia ancora stato dichiarato inammissibile»); V) “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”;*
- k5) *sull'appello notificato dal falsus procurator e consumazione del potere di impugnazione: Cass. civ., sez. III, 30 ottobre 2018, n. 27481 (in *Diritto & Giustizia*, 2018, 192, 3);*
- k6) *sulla decorrenza del termine breve (dalla prima impugnazione) in caso di nuova impugnazione immune da vizi: Cass., sez. un., 9 giugno 2016, n. 12084, cit.; per l'ipotesi di inesistenza della notificazione della prima impugnazione, cfr. Cass. civ., sez. III, 14 gennaio 2005, n. 677 e (per una diversa impostazione) sez. un. 20 luglio 1987, n. 6360 (in *Rass. imp.*, 1987, 1323);*
- k7) *sui casi nei quali la declaratoria di inammissibilità non determina la consumazione del potere di impugnazione: Cass. civ., sez. un., 2 luglio 2007, n. 14954 (in *Urbanistica e appalti*, 2007, 1215, con nota di GIANI); sez. III, ordinanza 10 novembre 2006, n. 24100; Cass. civ., sez. I, 22 novembre 1991, n. 12577;*
- k8) *sull'applicazione del principio di consumazione delle impugnazioni alla revocazione: Cons. Stato, sez. III, 21 maggio 2021, n. 3963; Cass. civ., sez. I, ordinanza 11 novembre 2011, n. 23630;*

- k9) sull'applicazione del principio di consumazione delle impugnazioni all'opposizione a decreto ingiuntivo viziata: Cass. civ., sez. I, 23 ottobre 2008, n. 23621, in *Guida al dir.*, 2009, 1, 75, con nota di PISELLI;
- l) con riferimento alla proposizione dei motivi d'appello (e relativa decadenza) nella specifica disciplina – sul punto – del processo tributario: F. SORRENTINO, *Motivi di appello nel processo tributario*, Fisco, 2013, I, 6053, il quale evidenzia che “Nel quadro generale delle problematiche relative alla proposizione dei motivi di appello non può da ultimo essere dimenticato l'aspetto relativo ai termini concessi all'appellante al riguardo e al cd. principio di consumazione dell'impugnazione. Detto principio trova fondamento normativo nell'art. 60 del d.lgs. n. 546 del 1992 che in realtà fissa la sua eccezione; testualmente: «L'appello dichiarato inammissibile non può essere riproposto anche se non è decorso il termine stabilito dalla legge». Vale a dire, è possibile «emendare» un atto di appello affetto dalle descritte gravi carenze mediante la «riproposizione» dell'appello stesso (evidentemente in una nuova versione opportunamente corretta), ma ciò solo fino a che l'appello originario non sia stato dichiarato inammissibile. La giurisprudenza ha tuttavia calato il richiamato principio (o, meglio - come accennato -, la sua deroga) nel quadro delle norme sulla decadenza dell'impugnazione, nel senso che la «riproposizione» dell'appello (non ancora dichiarato inammissibile) dovrà comunque essere tempestiva (nello stesso senso dell'interpretazione data con riferimento alla analoga norma di cui all'art. 358 c.p.c.). Può pertanto richiamarsi l'orientamento secondo cui «l'art. 60 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, riproducendo la formulazione letterale dell'art. 358 cod. proc. civ., rende applicabile il principio in virtù del quale la consumazione dell'impugnazione, che ne preclude la riproposizione anche nell'ipotesi in cui non sia ancora scaduto il termine stabilito dalla legge, opera soltanto ove sia intervenuta una declaratoria d'inammissibilità, con la conseguenza che, fino a quando siffatta declaratoria non sia intervenuta, può essere proposto un nuovo atto di appello, immune dai vizi del precedente e destinato a sostituirlo, purché la seconda impugnazione risulti tempestiva, in rapporto al termine breve decorrente, in caso di mancata notificazione della sentenza, dalla data di proposizione del primo appello, che equivale alla conoscenza legale della sentenza da parte dell'impugnante»”;
- m) in dottrina:
- m1) sulla cangiante teorica dell'abuso del diritto sul piano sostanziale: I) L. GHIDONI, *Atti emulativi e abuso del diritto: l'occasione per l'affermazione di un principio?*, in *Studium iuris*, 2014, 676; II) M. BARCELLONA, *L'abuso del diritto: dalla funzione sociale alla regolazione teleologicamente orientata del traffico giuridico*, in *Riv. dir. civ.*, 2014, 467; III) C. SALVI, *Note critiche in tema di abuso del diritto e di poteri del giudice*, in *Riv. critica dir. privato*, 2014, 27; F. MACARIO, *La (ir)riducibilità della caparra (eccessiva) e il (mancato) dialogo tra*

le corti; IV) G. ALPA, *Appunti sul divieto dell'abuso del diritto in ambito comunitario e sui suoi riflessi negli ordinamenti degli Stati membri*, in *Contratto e impr.*, 2015, 245, 247;

- m2) per un approfondimento circa le linee di tendenza nell'assetto sovranazionale, M. STELLA, *L'abuso del processo nella prospettiva del diritto eurounitario*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, I, 57, il quale evidenzia che "Nelle fonti sovranazionali è quanto meno arduo attribuire cittadinanza all'abuso del processo, per come lo conosciamo. L'art. 6 CEDU si staglia anzi come limite ad ogni interpretazione del diritto nazionale che abbia l'effetto di restringere l'accesso alla tutela giurisdizionale. L'art. 35, co. 3, CEDU, che fa capolino anche nella brochure di questo corso, stabilisce però che la Corte dichiara irricevibile il ricorso individuale «manifestamente infondato o abusivo». Tale disposizione sembrerebbe plasmare una figura tipica. Superato lo stupore iniziale [...], è però agevole constatare che sotto l'ombrello del ricorso abusivo si assemblano ipotesi del tutto eterogenee: e tanto basterebbe a delegittimare la validità teorica della nozione, secondo il metro esigente della Pandettistica";
- m3) sulle ragioni storiche del successo della nozione di abuso, sulla mutata percezione dello strumento processuale nell'ottica del canone del "giusto processo", sull'abuso processuale come illecito plurioffensivo e sulle correlate sanzioni, M.F. GHIRGA, *Abuso del processo e sanzioni*, Milano, 2012.