

Ricorso collettivo dei militari e identità delle posizioni soggettive

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 2-10-2026

Nel processo amministrativo il ricorso collettivo costituisce una deroga al principio generale secondo cui ciascuna domanda deve essere proposta dal titolare della posizione giuridica mediante autonoma azione. Esso è ammissibile soltanto quando ricorrano congiuntamente l'assenza di un conflitto di interessi, anche potenziale, e l'identità effettiva e formale delle situazioni sostanziali e processuali, da verificare con riguardo a *petitum*, *causa petendi*, contenuto degli atti impugnati e motivi di censura. Non è sufficiente che le pretese appartengano allo stesso genere o siano disciplinate dalla medesima norma: quando i crediti derivano da distinti trasferimenti, riguardano sedi, date, regimi normativi, importi e vicende processuali differenti, le *causae petendi* sono disomogenee e il ricorso collettivo è inammissibile. Nel giudizio di appello è inoltre privo di legittimazione chi non abbia impugnato la sentenza non definitiva che aveva definito la propria posizione processuale o non abbia formulato la domanda sostanziale di accertamento del credito.

Guida alla lettura

a) In fatto

Un gruppo di militari dell'Esercito italiano, trasferiti presso diversi reggimenti in seguito alla soppressione dei reparti di provenienza, aveva proposto un unico ricorso contro il silenzio del Ministero della difesa sull'istanza di riconoscimento dell'indennità di trasferimento d'autorità prevista dall'art. 1 l. n. 86/2001. Solo alcuni ricorrenti avevano successivamente proposto motivi aggiunti contro i provvedimenti con cui l'Amministrazione aveva dichiarato la parziale prescrizione dei crediti. Il TAR Lazio, con sentenza non definitiva, aveva dichiarato inammissibile la domanda sul silenzio, escluso che fosse stata proposta una domanda di accertamento del credito e convertito il rito per i motivi aggiunti. Con sentenza definitiva aveva poi dichiarato inammissibile il ricorso collettivo. In appello, il Consiglio di Stato ha rilevato che soltanto due dei ricorrenti erano legittimati a impugnare la sentenza definitiva, mentre per gli altri il gravame era inammissibile o improcedibile per mancata impugnazione della sentenza non definitiva, sopravvenuta carenza di interesse o mancata proposizione dell'appello. Nel merito ha comunque respinto l'appello, confermando l'inammissibilità del ricorso collettivo.

b) In diritto

Il Collegio applica il principio, già affermato dall'Adunanza plenaria, secondo cui **il ricorso collettivo richiede, oltre all'assenza di conflitto di interessi, l'identità delle situazioni sostanziali e processuali. L'identità non può essere ricavata dalla sola comune**

qualificazione delle pretese come indennità di trasferimento, poiché le posizioni dei militari differivano quanto a sedi di provenienza e destinazione, date dei trasferimenti, disciplina applicabile, prescrizione, pagamento e sviluppo processuale. Il ricorso collettivo **non può quindi trasformarsi in uno strumento per veicolare una censura di principio su una pluralità di rapporti individuali autonomi**. L'appello viene respinto e gli appellanti sono condannati in solido alle spese.

c) Il commento

La sentenza n. 5395/2026 affronta con particolare chiarezza il tema **dei limiti del ricorso collettivo nel processo amministrativo**, applicandolo a una controversia nella quale la comunanza della disciplina invocata rischiava di occultare la radicale diversità delle vicende individuali. Il punto centrale della decisione non è infatti la spettanza dell'indennità di trasferimento prevista dall'art. 1 della legge n. 86/2001, ma la **possibilità di far valere, mediante un unico ricorso, pretese creditorie originate da trasferimenti diversi, riguardanti militari collocati in sedi differenti e caratterizzate da autonome vicende sostanziali e processuali**.

La **Sezione Seconda risponde negativamente** e conferma che la materia della **tutela giurisdizionale amministrativa resta strutturalmente soggettiva**: il giudice è chiamato a tutelare una **posizione giuridica concretamente lesa dall'esercizio del potere, non a svolgere un controllo astratto sulla disciplina amministrativa applicata a una categoria di destinatari**. L'art. 40 c.p.a. rappresenta, in questo quadro, il paradigma ordinario del giudizio impugnatorio, nel quale il ricorso deve indicare il ricorrente, l'oggetto della domanda, l'atto impugnato, i fatti, i motivi specifici, le prove e i provvedimenti richiesti. La previsione non impedisce in assoluto la proposizione di un ricorso da parte di più soggetti, ma impone che l'eccezione alla regola della separazione delle azioni sia giustificata da una effettiva omogeneità delle situazioni dedotte. La sentenza richiama la **distinzione tra ricorso collettivo** e ricorso cumulativo. Il primo ricorre quando una **pluralità di soggetti agisce con un unico atto per la tutela di posizioni sostanziali e processuali identiche o rigorosamente omogenee**; il **ricorso cumulativo**, invece, quando **uno o più ricorrenti impugnano più provvedimenti**. Le due figure possono concorrere, ma non si confondono. Il ricorso collettivo richiede l'identità delle posizioni dei ricorrenti e l'assenza di un conflitto di interessi, anche potenziale. Il ricorso cumulativo richiede invece una connessione oggettiva tra gli atti impugnati, normalmente ravvisabile quando essi appartengano alla medesima sequenza procedimentale o siano collegati da un rapporto di presupposizione giuridica o funzionale. L'art. 32 c.p.a. consente il cumulo di domande connesse, ma non trasforma la connessione in una regola generale di concentrazione di qualsiasi pretesa omogenea soltanto sul piano tematico. L'Adunanza plenaria n. 5/2015 ha già chiarito che la proposizione di un ricorso collettivo o cumulativo è soggetta a uno **scrutinio rigoroso**, necessario non soltanto per **evitare la commistione di controversie eterogenee**, ma anche per **impedire l'abuso dello strumento processuale e l'elusione delle regole sul contributo unificato**.

La sentenza in commento sviluppa tale indirizzo con riguardo a una pluralità di rapporti di pubblico impiego non contrattualizzato, nei quali la stessa pretesa economica assume

contenuti diversi in ragione della storia professionale di ciascun militare. La comune riconducibilità delle domande all'indennità di trasferimento è soltanto un dato qualificatorio generale. Non dimostra l'identità della *causa petendi*, perché il **fatto costitutivo del diritto non è la norma astrattamente invocata, ma la specifica vicenda di trasferimento che dovrebbe integrare i presupposti dell'indennità**. Il trasferimento di ciascun militare presenta una propria sede di provenienza, una propria sede di destinazione, una propria data, una propria disciplina temporale e una propria eventuale incidenza sulla distanza o sulla vicinanza delle sedi. Questi elementi possono modificare radicalmente il risultato dell'accertamento. La sentenza evidenzia, infatti, che per i trasferimenti successivi al 1° gennaio 2013 opera il comma 1-bis dell'art. 1 della legge n. 86/2001, che esclude l'indennità in caso di trasferimento per soppressione verso una sede limitrofa, anche quando la distanza sia superiore a dieci chilometri. La stessa disciplina normativa, quindi, non produce necessariamente il medesimo effetto per tutti i ricorrenti, perché la sua applicazione dipende dalla data del trasferimento e dalle caratteristiche delle sedi coinvolte. La situazione è ulteriormente complicata dalla diversa evoluzione delle singole pretese: alcune erano state pagate nel corso del giudizio, per altre il Ministero aveva eccepito la prescrizione, altre ancora erano rimaste prive di riscontro. **Il giudice non avrebbe potuto adottare una decisione unitaria senza verificare, per ciascun militare, il fatto costitutivo del diritto, la sua eventuale estinzione, l'esistenza di atti interruttivi e l'incidenza degli atti amministrativi sopravvenuti. La decisione unitaria avrebbe rischiato di produrre una pronuncia astratta, non immediatamente riferibile alle singole posizioni e potenzialmente incoerente nei suoi effetti.**

È proprio questa esigenza di concretezza a **distinguere il ricorso collettivo amministrativo da una forma generalizzata di azione di categoria**. L'azione collettiva **non può essere utilizzata per chiedere al giudice l'enunciazione di un principio sulla legittimità dell'operato dell'Amministrazione**, lasciando a una fase successiva la verifica dell'impatto della pronuncia sui singoli rapporti. Come osservato dal **Consiglio di Stato nella giurisprudenza in materia di quote latte, anche quando l'Amministrazione abbia adottato atti contestuali o dal contenuto seriale, ciascun rapporto obbligatorio conserva la propria autonomia e il ricorrente deve indicare come il vizio dedotto incida sulla propria posizione concreta**. Il principio è stato ribadito, tra le altre, da Consiglio di Stato, Sez. III, n. 3585/2023 e da Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2025/2023, dove è stato escluso che la mera identità del soggetto pubblico o della disciplina di settore possa giustificare una domanda plurisoggettiva relativa a rapporti individuali di debito e credito.

Nel **caso dei militari, la disomogeneità non riguarda soltanto il merito delle pretese, ma anche la posizione processuale dei ricorrenti**. La sentenza non definitiva n. 4806/2020 aveva dichiarato inammissibile la domanda proposta contro il silenzio e aveva escluso che fosse stata introdotta una domanda di accertamento del credito. Tale pronuncia non era stata impugnata né era stata formulata una riserva di appello ai sensi dell'art. 103 c.p.a. Ne derivava il giudicato interno sulla posizione dei ricorrenti che avevano proposto soltanto il ricorso introduttivo. Solo i soggetti che avevano presentato motivi aggiunti contro i provvedimenti sopravvenuti potevano quindi impugnare la successiva sentenza definitiva, e anche tra questi il diritto di appello spettava soltanto a chi non avesse rinunciato, dichiarato la sopravvenuta carenza di interesse o omesso di impugnare. La pronuncia valorizza così il

principio devolutivo dell'appello: il giudizio di secondo grado non costituisce un nuovo giudizio generale sulla controversia, ma una **revisione della decisione nei limiti delle statuizioni effettivamente devolute**. Chi non impugna una sentenza non definitiva subisce il consolidamento della relativa decisione e non può recuperare in appello una domanda o una posizione processuale ormai definita. Questo passaggio è particolarmente importante nella pratica dei ricorsi seriali, perché dimostra che **la gestione collettiva del processo può produrre effetti differenziati anche sul piano delle impugnazioni**. La presentazione iniziale di un unico ricorso non crea una posizione processuale unitaria e inscindibile per tutti i ricorrenti. Ogni parte conserva la propria autonomia quanto all'interesse, alle domande, agli atti impugnati, alle rinunce e alle impugnazioni. La decisione si confronta inoltre con l'argomento secondo cui il **ricorso collettivo dovrebbe essere favorito in nome dell'economia processuale e dell'effettività della tutela**. Il Consiglio di Stato non nega che la concentrazione possa ridurre i costi e i tempi del contenzioso, ma ritiene che tali obiettivi non possano prevalere sulla necessità di garantire un processo riferibile a posizioni realmente omogenee. L'economia processuale non giustifica la trasformazione di rapporti individuali in un'unica controversia artificiale. Al contrario, una decisione collettiva su posizioni diverse può aumentare il contenzioso, perché richiede successive controversie interpretative o esecutive per stabilire a chi e in quale misura si applichi il principio enunciato. La concentrazione è utile soltanto quando riduce effettivamente la complessità senza sacrificare la determinatezza del giudizio. In questa prospettiva, il requisito dell'identità delle situazioni sostanziali e processuali deve essere verificato in modo concreto e non sulla base di formule generali. Occorre **confrontare il *petitum*, la *causa petendi*, il contenuto degli atti, i motivi e l'assenza di conflitti**. Anche un possibile conflitto di interessi può impedire il ricorso collettivo, perché l'accoglimento della domanda di un ricorrente potrebbe incidere negativamente sulla posizione di un altro. Nel caso deciso, il conflitto non è stato specificamente individuato, ma l'assenza di conflitto non era sufficiente: il requisito negativo deve concorrere con quello positivo dell'identità, che mancava in modo evidente.

La pronuncia è coerente con Consiglio di Stato, Sez. II, n. 9017/2025, relativo a distinti **provvedimenti di decadenza dalle tariffe fotovoltaiche**, e con Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1913/2026, che ha escluso il **ricorso collettivo di produttori di latte destinatari di autonome cartelle di pagamento**. In entrambe le decisioni **il dato comune della disciplina o dell'atto seriale non ha superato la diversità dei rapporti individuali**. Il confronto con il ricorso cumulativo è utile: **l'ordinamento può ammettere un unico ricorso contro più atti quando essi siano riconducibili a un'unica sequenza amministrativa e le censure colpiscano nello stesso modo l'intera attività provvedimentale. Ma quando ogni atto nasce da un rapporto autonomo, con presupposti, destinatari, importi e vicende differenti, manca la connessione oggettiva**. Il giudice non può considerare sufficiente il fatto che gli atti siano adottati dalla stessa Amministrazione o che applichino la medesima norma. La sentenza non affronta nel merito la spettanza dell'indennità di trasferimento, né chiarisce il regime sostanziale applicabile alle diverse vicende dei militari. L'inammissibilità impedisce infatti l'esame delle questioni di merito, che avrebbero richiesto una trattazione individualizzata. Questo esito conferma che la verifica della corretta forma processuale precede l'accertamento della fondatezza sostanziale delle pretese. Non si tratta di un formalismo fine a sé stesso: l'ammissibilità delimita il rapporto processuale, assicura il

contraddittorio e consente una pronuncia suscettibile di passare in giudicato in modo chiaro. In conclusione, la sentenza n. 5395/2026 fornisce una **guida rigorosa per la redazione dei ricorsi seriali in materia di pubblico impiego e di pretese economiche**: la comune fonte normativa non basta; occorre **dimostrare l'identità dei fatti costitutivi, degli atti, delle domande e dei motivi**. Quando i trasferimenti, le date, i regimi applicabili e le vicende del credito sono diversi, la tecnica processuale corretta è la proposizione di autonome azioni, eventualmente coordinate o riunite dal giudice se sussistono i presupposti, non la loro artificiale fusione in un ricorso collettivo. La lezione della pronuncia è quindi duplice: tutela l'effettività del processo, impedendo che una decisione astratta sostituisca l'accertamento delle singole posizioni, e impone al difensore un onere di verifica preliminare particolarmente rigoroso sulla reale omogeneità delle pretese.

Pubblicato il 06/07/2026

N. 05395/2026REG.PROV.COLL.

N. 05614/2024 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5614 del 2024, proposto dai signori Michele Alaimo, Eugenio Amoruso, Gianluca Bertuccio, Giuseppe Caccavale, Giovanni Mauro Ciulla, Roberto Colantonio, Antonio Davide, Liborio Salvatore Di Stefano, Gennaro Esposito, Michele Faraci, Domenico Fusco, Lucio Grottola, Giuseppe Izzo, Vincenzo Lamparelli, Giuseppe Mandorino, Daniele Medde, Armando Montuori, Daniele Nicosia, Massimo Pasquale, Lucio Pelle', Raffaele Romano, Francesco Rossi, Eugenio

Santarpia, Sinesio Sardelletto, Alberto Torsello, Cristian Travaglini Acquaviva, Giuseppe Venneri, Luigi Viola, rappresentati e difesi dall'avvocato Michela Scafetta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e

difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei

Portoghesi, 12.

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione

prima *bis*, n. 18520 del 9 dicembre 2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2026 il consigliere Carmelina Addesso e uditi per le parti l'avvocato Gianmaria Covino, su delega dell'avvocato Michela Scafetta, e l'avvocato dello Stato Gaetana Natale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del giudizio sono:

a) la domanda di accertamento del silenzio inadempimento serbato dal Ministero della difesa sull'istanza di riconoscimento del credito relativo all'indennità di trasferimento di cui all'art. 1 della l. 29 marzo 2001 n. 86, asseritamente dovuta per la soppressione dei reparti di appartenenza (ricorso principale);

b) la domanda di annullamento della determinazione dello Stato maggiore dell'Esercito del 18 giugno 2019, recante la dichiarazione di parziale prescrizione del credito vantato dai signori Rocco Capasso, Giovanni Cesarano, Marco Cicchinelli, Carmelo Gugliotta, Giuseppe Mandorino, Francesco Rossi, Sandro Sbordonì, Luca Volpone (motivi aggiunti);

c) la domanda di annullamento della determinazione dello Stato maggiore Esercito 18 luglio 2019, recante la medesima comunicazione del provvedimento sub b) nei confronti dei signori Roberto Insirello e Giovanni Luca Petremolo (motivi aggiunti).

2. I fatti rilevanti al fine del decidere, come emergenti dagli scritti difensivi e dalla documentazione in atti, sono di seguito esposti.

2.1. Con ricorso notificato in data 20 febbraio 2019 cinquantuno militari dell'Esercito italiano, dislocati sul territorio nazionale presso differenti reggimenti a seguito della soppressione dei (parimenti differenti) reparti di provenienza, hanno agito in giudizio per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero della difesa sull'istanza presentata dai medesimi in data 8 gennaio 2019, volta ad ottenere il riconoscimento dell'indennità per trasferimento d'autorità di cui all'art. 1, comma 1, l. 29 marzo 2001 n. 86.

2.2. Il ricorso è stato, in particolare, proposto dai seguenti militari: Francesco Acconcia, Michele Alaimo, Eugenio Amoruso, Gianluca Bertuccio, Pasquale Bovenzi, Giuseppe Caccavale, Rocco Capasso, Donatello Casino, Giovanni Cesarano, Marco Cicchinelli, Giovanni Mauro Ciulla, Roberto Colantonio, Giovanni Convertino, Andrea D'Aversa, Antonio Davide, Gabriele Di Marco, Liborio Salvatore Di Stefano, Gennaro Esposito, Michele Faraci, Domenico Fusco, Lucio Grottola, Carmelo Gugliotta, Roberto Insirello, Giuseppe Izzo, Vincenzo Lamparelli, Felice Mancuso, Giuseppe Mandorino, Daniele Medde, Armando Montuori, Daniele Nicosia, Massimo Pasquale, Lucio Pellè, Giovanni Luca Petremolo, Massimo Maria Picone, Massimiliano Pompili, Lorenzo Puccio, Grazia Floriana Quarticelli, Raffaele Romano, Giuseppe Rondella, Francesco Rossi, Roberto Saccoia, Gregorio Salomone, Eugenio Santarpia, Luca Saponaro, Sinesio Sardelletto, Sandro Sbordonì, Alberto Torsello, Cristian Travaglini Acquaviva, Giuseppe Venneri, Luigi Viola, Luca Volpone e Giosuè Zamperla.

2.3. A sostegno del gravame i suddetti interessati hanno articolato un unico motivo di gravame (esteso da pag. 9 a pag. 15 del ricorso) con cui hanno dedotto:

<<Violazione dell'art. 1 comma 1 e segg. L. 83 del 29 marzo 2001,

eccesso di potere per motivazione insufficiente ed incongrua, erroneità dei

presupposti, illogicità, irrazionalità e travisamento dei fatti. Eccesso di

potere per incongruità, illogicità, irragionevolezza, manifesta ingiustizia.

Eccesso di potere per errore e/o carenza nei presupposti di fatto, erronea

valutazione e/o travisamento della situazione di fatto, difetto e insufficienza

di istruttoria ed errore sul metodo di accertamento. Eccesso di potere per

disparità di trattamento, ingiustizia manifesta e incongruità. Illegittimità

derivata. Violazione dell'art. 2, della l. n. 241 del 1990, nonché violazione

dei principi di cui agli artt. 97 e 24 della costituzione. eccesso di potere per

sviamento. eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità, carenza

di istruttoria, irragionevolezza, omessa valutazione dei presupposti e

contraddittorietà. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. 29

dicembre 2000, n. 401 e dell'art. 30 del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368>>.

2.4. Con successivi motivi aggiunti, depositati in data 15 ottobre 2019, dieci degli originari ricorrenti hanno chiesto, inoltre, l'annullamento del provvedimento con cui, in data 18 giugno 2019, il Ministero della difesa ha eccepito la parziale prescrizione del credito dai medesimi vantato.

2.5. Il ricorso per motivi aggiunti risulta proposto dai signori Rocco Capasso, Giovanni Cesarano, Marco Cicchinelli, Carmelo Gugliotta, Roberto Insirello, Giuseppe Mandorino, Giovanni Luca Petremolo, Francesco Rossi, Sandro Sbordonì e Luca Volpone.

2.6. In data 28 aprile 2020 i signori Cesarano, Gugliotta, Saponaro, Sbordonì e Quarticelli hanno depositato in giudizio la dichiarazione di rinuncia al ricorso, avendo ricevuto il pagamento di quanto dovuto.

2.7. Con sentenza non definitiva 7 maggio 2020 n. 4806 il T.a.r. per il Lazio:

- i) ha dichiarato inammissibile la domanda accertamento del silenzio inadempimento proposta con il ricorso introduttivo;
- ii) ha escluso che con il ricorso introduttivo sia stata proposta anche una domanda di accertamento del credito relativo all'indennità di trasferimento;
- iii) ha convertito il rito in relazione ai motivi aggiunti;
- iv) ha condannato i ricorrenti alle spese di lite.

2.8. Successivamente, la difesa di parte ricorrente ha depositato:

- a) in data 11 luglio e 14 luglio 2022 le dichiarazioni di sopravvenuto difetto di interesse di Giovanni Convertino e Roberto Insirello;
- b) in data 30 maggio 2023 una memoria nell'ambito della quale ha comunicato la sopravvenuta carenza di interesse, oltre che dei ricorrenti Convertino e Insirello, anche dei ricorrenti Pasquale Bovenzi, Rocco Capasso, Giovanni Cesarano, Marco Cicchinelli, Andrea D'Aversa, Gabriele Di Marco, Carmelo Gugliotta, Felice Mancuso, Giovanni Luca Petremolo, Lorenzo Puccio, Grazia Floriana Quarticelli, Giuseppe Rondella, Roberto Saccoia, Gregorio Salomone, Luca Saponaro, Sandro Sbordonì, Giosuè Zamperla (si precisa sin da ora che i signori Cesarano, Gugliotta, Saponaro, Sbordonì e Quarticelli avevano già dichiarato la rinuncia al ricorso).

2.9. Con sentenza definitiva 9 dicembre 2023 n. 18520 il T.a.r. per il Lazio:

- a) ha preso atto delle intervenute rinunce;
- b) ha dichiarato inammissibile la proposizione del ricorso collettivo;
- c) ha compensato le spese di lite.

3. Avverso la sentenza sopra indicata hanno interposto appello i signori Michele Alaimo, Eugenio Amoruso, Gianluca Bertuccio, Giuseppe Caccavale, Giovanni Mauro Ciulla, Roberto Colantonio, Antonio Davide,

Liborio Salvatore Di Stefano, Gennaro Esposito, Michele Faraci, Domenico Fusco, Lucio Grottola, Giuseppe Izzo, Vincenzo Lamparelli, Giuseppe Mandorino, Daniele Medde, Armando Montuori, Daniele Nicosia, Massimo Pasquale, Lucio Pellè, Raffaele Romano, Francesco Rossi, Eugenio Santarpia, Sinesio Sardelletto, Alberto Torsello, Acquaviva Cristian Travaglini, Giuseppe Venneri, Luigi Viola.

3.1. L'appello è affidato ad unico complesso motivo esteso da pagina 15 a

pagina 26, con cui si deduce << *ERROR IN IUDICANDO: ERRONEITÀ*

DELLA SENTENZA PER INTRINSECA ILLOGICITÀ DELLA

MOTIVAZIONE. ERRONEA VALUTAZIONE DEGLI ATTI DI CAUSA.

ERRONEA INTERPRETAZIONE E MANCATA APPLICAZIONE

DELL'ART. 1, PRIMO COMMA, L. 29 MARZO 2001, N. 86. ECCESSO DI

POTERE PER INCONGRUITA', ILLOGICITA', IRRAGIONEVOLEZZA,

MANIFESTA INGIUSTIZIA DELLA MOTIVAZIONE SPECIE CON

RIFERIMENTO ALL'INAMMISSIBILITA' NEL CASO DE QUO DEL

RICORSO COLLETTIVO>>.

4. Il Ministero della difesa si è costituito in data 12 luglio 2024.
5. Alla pubblica udienza del 23 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.
6. Osserva preliminarmente il collegio che solo i dieci ricorrenti che hanno proposto ricorso per motivi aggiunti avverso le determinazioni dello Stato maggiore dell'Esercito del 18 giugno e del 18 luglio 2019 (esclusi quelli che hanno successivamente rinunciato al gravame come si dirà subito in prosieguo) sono legittimati ad impugnare la sentenza definitiva n. 18520 del 2023 (che tale ricorso per aggiunta ha dichiarato inammissibile).
7. La legittimazione ad impugnare difetta, invece, in capo ai ricorrenti che hanno proposto esclusivamente il ricorso introduttivo volto all'accertamento dell'illegittimità del silenzio dell'amministrazione, ricorso dichiarato

inammissibile dalla sentenza non definitiva n. 4806 del 2020.

8. Come evidenziato nella parte in fatto (cfr. *supra*, § 2.7) la sentenza n.

4806 del 2020- che non è stata oggetto né di impugnazione né di riserva di

appello ex art. 103 c.p.a. (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 2218 del

2018 e sez. V, n. 5738 del 2011) - ha dichiarato inammissibile il ricorso

introduttivo e disposto la conversione del rito esclusivamente con riguardo

ai motivi aggiunti proposti solo da alcuni dei ricorrenti originari.

9. Dei dieci ricorrenti per aggiunta solo due (Giuseppe Mandorino e Francesco Rossi) hanno proposto appello, mentre sette (Rocco Capasso, Giovanni Cesarano, Marco Cicchinelli, Carmelo Gugliotta, Roberto Insirello, Giovanni Luca Petremolo Sandro, Sbordonì) hanno dichiarato già nel corso del giudizio di primo grado la propria sopravvenuta carenza di interesse (memoria del 29 maggio 2023) di cui la sentenza impugnata ha preso atto, mentre uno (Luca Volpone) non ha proposto appello, determinando così il passaggio in giudicato della sentenza nei suoi confronti.

10. Per i rimanenti appellanti il gravame è inammissibile in quanto: i) non sono insorti contro la sentenza non definitiva; ii) non hanno mai proposto domanda di accertamento del credito vantato, come statuito dalla sentenza n. 4806 del 2020, passata in giudicato in quanto non impugnata.

11. Fermo quanto sopra rilevato, l'appello è comunque infondato nel

merito.

12. La proposizione del ricorso collettivo -al pari di quello cumulativo-costituisce una deroga al principio generale secondo cui ciascuna domanda giudiziale deve essere proposta dal relativo titolare mediante un'autonoma azione. Invero, nel processo amministrativo impugnatorio, il paradigma ordinario, coerentemente con il carattere soggettivo della tutela giurisdizionale delineato dall'art. 40 c.p.a., è quello dell'impugnazione di un singolo provvedimento da parte di un singolo soggetto.

13. L'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato (sent. n. 5 del 2015, § 6) ha chiarito che tale regola può subire eccezioni soltanto in presenza di specifiche condizioni, da accertarsi in modo rigoroso, al fine di evitare sia la commistione di controversie eterogenee, sia l'abuso dello strumento processuale, anche sotto il profilo dell'elusione dell'obbligo di pagamento del contributo unificato. 14. Ne consegue che il ricorso collettivo deve ritenersi ammissibile esclusivamente al ricorrere di alcuni stringenti

presupposti, da interpretarsi restrittivamente (cfr., *ex multis*, Cons. Stato,

sez. IV, n. 1775 del 2023; sez. I, parere n. 898 del 2023).

15. I presupposti che condizionano l'ammissibilità del ricorso collettivo e la cui sussistenza il giudice è chiamato ad accertare in concreto sono due: uno di carattere negativo e uno di carattere positivo.

16. Il primo è costituito dall'assenza di un conflitto di interessi, attuale o potenziale, tra i ricorrenti. Tale conflitto sussiste allorché essi siano titolari di pretese tra loro incompatibili, con la conseguente impossibilità per il giudice di pervenire a una decisione unitaria e coerente sulle domande proposte.

17. Il secondo è rappresentato dall'identità delle situazioni sostanziali e processuali dedotte in giudizio. Ciò implica che le domande devono essere identiche sotto il profilo del

petitum e della causa petendi, che gli atti

impugnati devono presentare un contenuto parimenti identico o comunque

unitario e che i motivi di censura risultino coincidenti.

18. In applicazione dei principi espressi dall'Adunanza plenaria e al fine di evitare l'abuso del processo, ritiene il collegio che non sia sufficiente un'astratta omogeneità delle pretese azionate, scaturenti da fatti costitutivi diversi sebbene accomunati per circostanze di fatto, qualificazione giuridica o disciplina di settore, essendo invece necessaria l'effettiva e formale identità delle medesime (identità di

petitum, di causa petendi, di vizi

dedotti).

19. In coerenza con la natura eccezionale dell'istituto in esame, la giurisprudenza ha escluso l'esperibilità di un'azione plurisoggettiva avverso una pluralità di atti dai quali scaturiscano rapporti giuridici autonomi tra ciascuno dei destinatari e l'amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 1913 del 2026 relativa ai rapporti debito/credito in materia di quote latte).

20. Ferma la necessaria identità di situazioni sostanziali e processuali, si ritiene ammissibile la proposizione di un ricorso collettivo e cumulativo avverso una pluralità di provvedimenti, purché questi siano riferibili al medesimo procedimento amministrativo e a condizione che con il gravame vengano dedotti vizi che colpiscano, nella medesima misura, i diversi atti impugnati, di modo che la cognizione delle censure dedotte a fondamento del ricorso interessi allo stesso modo il complesso dell'attività provvedimentale contestata dai ricorrenti (Cons. Stato, sez. II, n. 9017 del 2025).

21. Sul piano dell'accertamento dei requisiti in questione, incombe sui ricorrenti un preciso onere di allegazione: essi devono rappresentare in modo puntuale le condizioni di legittimazione e l'interesse ad agire di ciascun partecipante al ricorso, nonché gli elementi idonei a dimostrare l'identità delle rispettive posizioni giuridiche.

22. In difetto di tali allegazioni, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, in quanto non consente al giudice di accertare il concreto e personale interesse di ciascun ricorrente, né di verificare l'assenza di conflitti e la fondatezza delle pretese azionate.

23. In definitiva, la proposizione di un ricorso collettivo impone al giudice un

rigoroso scrutinio sulla *causa petendi* della domanda ai fini

dell'accertamento di una condizione dell'azione e deve essere ritenuto

ammissibile solo ed esclusivamente se è fornita la prova *ex ante* e in

astratto dell'identità della situazione sostanziale e processuale, oltre che

dell'assenza di un conflitto di interesse anche solo potenziale.

24. Il rigore dei principi sopra enunciati ha subito un temperamento esclusivamente in relazione al ricorso cumulativo che è stato, in taluni casi, ritenuto ammissibile anche in presenza di provvedimenti scaturenti da procedimenti distinti, sempre che siano identici l'oggetto del procedimento e del giudizio, le disposizioni di legge applicate e le censure proposte , dunque, in ultima analisi, la

causa petendi (Cons. Stato, sez. III, n. 7045 del

2022).

25. Con riguardo al ricorso collettivo, invece, il requisito dell'identità delle posizioni sostanziali e processuali non è suscettibile di deroga o di interpretazioni estensive, suscettibili di dilatare artificiosamente il perimetro del rapporto processuale oltre i confini definiti dall'art. 40 c.p.a

26. Nel caso di specie i ricorrenti versano in situazioni profondamente disomogenee, atteso che:

a) sono diverse le sedi di appartenenza e quelle di destinazione (cfr. sul punto, la tabella riprodotta a pag. 19 e ss. dell'appello);

b) sono diverse le date dei trasferimenti;

c) è diverso il regime giuridico dei trasferimenti (solo per quelli successivi al 1° gennaio 2013 trova applicazione l'art. 1, comma 1,

bis della l. n. 86 del

29 marzo 2001 che esclude l'indennità in caso di trasferimento per

soppressione ad una sede di servizio limitrofa, anche se distante oltre dieci

chilometri);

d) sono diverse le vicende relative alle pretese azionate, in quanto alcune sono state soddisfatte in corso di causa, per altre è stata eccepita dall'amministrazione l'intervenuta prescrizione del credito ed altre sono rimaste semplicemente prive di riscontro;

e) sono diverse le posizioni processuali dei ricorrenti, in quanto solo alcuni hanno proposto ricorso per motivi aggiunti avverso il provvedimento sopravvenuto e solo questi sono, di conseguenza, legittimati a proporre appello. Dei dieci ricorrenti per aggiunzione, inoltre, sette hanno dichiarato il proprio sopravvenuto difetto di interesse in primo grado, mentre uno non ha proposto appello.

27. Contrariamente a quanto dedotto dagli appellanti, la riconducibilità in astratto dei crediti al

genus dell'indennità di trasferimento non è sufficiente

ai fini dell'ammissibilità del ricorso collettivo poiché, come sopra osservato

(cfr. § 18) la mera identità della disciplina di settore non integra il requisito

dell'identità delle posizioni soggettive.

28. Si tratta, infatti, di pretese creditorie oggetto di distinti ed autonomi rapporti giuridici intercorrenti tra il singolo militare e l'amministrazione, che si differenziano quanto a fatti costitutivi, in quanto riferibili a distinte vicende di trasferimento, e quanto ad ammontare dovuto.

29. Di qui l'inevitabile disomogeneità delle

causae petendi,

indipendentemente dall'identità di qualificazione giuridica.

30. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

31. Le spese del presente giudizio, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55 e dell'art. 26, comma 1, c.p.a., ricorrendone i presupposti applicativi, secondo l'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza di questo Consiglio, sostanzialmente recepita, sul punto in esame, dalla novella recata dal decreto-legge n. 90 del 2014 all'art. 26 c.p.a. [cfr.,

ex plurimis,

sez. IV, n. 148 del 2022, n. 5008 del 2018; sez. V, 9 luglio 2015, n. 3462,

cui si rinvia ai sensi degli artt. 74 e 88, co. 2, lett. d), c.p.a. anche in ordine

alle modalità applicative ed alla determinazione della misura indennitaria

conformemente, peraltro, ai principi elaborati dalla Corte di cassazione (cfr.,

ex plurimis, sez. VI, n. 11939 del 2017; n. 22150 del 2016)]. La condanna

degli appellanti, ai sensi dell'art. 26, comma 1, c.p.a. rileva, infine, anche

agli eventuali effetti di cui all'art. 2, comma 2-*quinqüies*, lettere a) e d), della

legge 24 marzo 2001, n. 89, come da ultimo modificato dalla legge 28

dicembre 2015, n. 208 (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 148 del 2022).

P.Q.M.

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

Condanna gli appellanti, in solido fra loro, al pagamento in favore del Ministero della difesa delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre a spese generali e accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Carmelina Addesso, Consigliere, Estensore

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere