amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

L'operatività della sospensione del processo amministrativo: un'analisi alla luce della sentenza del Consiglio di Stato n. 4/2024

di **Federico Capizzoto**

(Praticante avvocato)

Sommario

1. Premessa — 2. La sospensione impropria alla luce della sentenza dell'Adunanza Plenaria 22 marzo 2024 n.4 – 2.1. Il fatto – 2.2. Il diritto – 2.3 Le argomentazioni della plenaria – 2.4. Aspetti critici — 3. Conclusioni.

Abstract

The purpose of this publication is to offer a focused discussion on the suspension of administrative proceedings, emphasizing its practical operation within the procedural system through an analysis of specific jurisprudential issues that reveal its critical aspects, underlying ratio, and conditions for application. Additionally, the intention is to highlight the complexity and gaps within the relevant legislation, which, as we will see, serves as the central theme of this work. Indeed, the inadequacy of the legislative framework in addressing the practical challenges arising within procedural dynamics has prompted interpretive and reconstructive efforts by the Courts, which, through successive rulings, have contributed to a clearer understanding of the regulation of this institution. This paper will examine one legal decision sought to resolve legal issues resulting from the absence of a comprehensive and systematic regulation.

The ruling itself provides the basis for this analysis: the fundamental legal issues (both normative and systemic) they raise, as well as the cohesive view of suspension they present—both theoretical and practical—are of particular significance. They allow for a deeper understanding of the institution within the procedural framework, moving beyond the limitations of a purely doctrinal approach. The practical application of suspension in the legal case analyzed offers a crucial opportunity to deconstruct the institution to its etiological roots and then attempt to reconstruct it in an interpretative manner that is consistent with the legislator's intent, as well as the autonomous will of a system in which conflicting constitutional and procedural needs coexist. In this context, the correct interpretation and application of the institution are essential tools for reconciling these opposing requirements.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

La presente pubblicazione mira a elaborare un approfondimento in merito all'istituto della sospensione del processo amministrativo, che metta in risalto come essa operi concretamente nel sistema processuale tramite l'analisi di una questione di matrice giurisprudenziale, sì da enucleare criticità, *ratio* di fondo e presupposti di applicazione.

Altresì, l'intenzione è quella di sottolineare la complessità e lacunosità normativa in materia che, come avremo modo di vedere, rappresenta il filo conduttore del lavoro.

Difatti, l'inadeguatezza del dato normativo a risolvere le problematiche concretamente poste nella dinamica processuale ha comportato sforzi interpretativi e ricostruttivi di natura giurisprudenziale, i quali, pronuncia dopo pronuncia, hanno contribuito a rendere più chiara la disciplina dell'istituto in questione[1].

2. La sospensione impropria alla luce della sentenza dell'Adunanza Plenaria 22 marzo 2024 n.4.

La pronuncia in questione ha ad oggetto il tema dell'ammissibilità della sospensione impropria "in senso lato" nel giudizio amministrativo[2]. Al fine di inquadrare l'istituto in esame, si intende principiare la trattazione introducendo la ripartizione elaborata dalla dottrina processualcivilistica, la quale distingue tra due categorie di sospensione del processo. La prima, disciplinata dall'art. 295 c.p.c., è definita come "propria", la seconda in cui rientrano le ipotesi di sospensione per regolamento di competenza o di giurisdizione, per incidente di costituzionalità e per pregiudizialità comunitaria, è chiamata "impropria" poiché non del tutto in grado di generare una paralisi temporanea del processo, che continua innanzi a un diverso organo giurisdizionale[3] [4]. All'interno di quest'ultima categoria, si distinguono le ipotesi di sospensione impropria "in senso stretto", che opera nel caso in cui la questione che provoca la sospensione sia sorta nel processo da sospendere, e quella "in senso lato", che riguarda i casi in cui la sospensione è dovuta ad una questione sorta in un diverso giudizio[5].

---

[1] "*Non si nega che la legalità processuale sconti, nel giudizio amministrativo (…) una debole o solo recente "codificazione*" ". M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte,* in *Riv. cont. eur.*, 29 ottobre 2024, p. 199.

[2] Cons. St., Ad. Plen. 22 marzo 2024, n. 4.

[3] E.T. LIEBMAN, Sulla sospensione propria ed «impropria» del processo civile, in *Riv. dir. proc.*, 1958, I, pp. 153 ss.

[4] Definite in tal modo altresì "*perché funzionali all'innesto di giudizi incidentali che non costituiscono «controversia» in senso tecnico, ma risoluzione di questioni pregiudiziali riservate alla competenza di organi ad hoc, davanti ai quali viene temporaneamente dirottato anche lo svolgimento del contraddittorio*". M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte,* cit., p. 180.

[5] E.T. LIEBMAN, *Sulla sospensione propria ed «impropria» del processo civile*, cit., pp. 160 ss; L.MONTESANO-G. ARIETA, *Trattato di diritto processuale civile*, CEDAM, Padova vol. I, tomo 2, 2001, pp. 1414 ss.; E.REDENTI-M.VELLANI, *Diritto processuale civile*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 346 s. In merito alla mancanza di utilità di una distizione tra sospensione propria e impropria si legga S. MENCHINI, *voce Sospensione, punto a), Processo civile di cognizione, in Enc.*

ISSN 2036-7821

Merita evidenziare che la sentenza, sciogliendo i dubbi che erano stati formulati dalla sezione remittente, si rivela di particolare complessità, in quanto la Plenaria è chiamata a bilanciare tra loro principi fondamentali del processo quali l'effettività, la tenuta del sistema normativo sostanziale, la ragionevole durata e l'economicità; un ulteriore profilo di difficoltà attiene alla tematica in questione, priva, ribadiamo, di adeguata copertura da parte delle norme di diritto positivo, e cruciale in quanto inerente al rapporto multilivello tra corti[6].

I giudici di Palazzo Spada chiariscono che la sospensione impropria "in senso lato" del processo non e` un'ipotesi di invenzione giurisprudenziale che contravviene al principio di tassatività; essa e`, in realtà, disciplinata dall'art. 295 c.p.c., ai sensi del quale "*il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa*".

In seguito, viene evidenziato, come necessaria conseguenza dell'inquadramento di cui sopra, che, allorché in un altro giudizio sia stato sollevato un incidente di costituzionalità` o di pregiudizialità` eurounitaria o una rimessione all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato relativamente ad una norma applicabile nel caso di specie, il giudice e` tenuto a sospendere il processo, in virtù della portata normativa delle pronunce della Corte costituzionale e della Corte di giustizia e di quello di

---

dir., vol. XLIII, Milano, 1990, pp 19-20, ove si afferma che "*in sostanza si dubita dell'utilita` della classificazione di alcune ipotesi di sospensione come improprie, perché in realta` anche le diverse forme di sospensione che non sono previste dagli artt. 295 e 296 c.p.c., ma sono disciplinate da altre norme del codice di rito o fuori di esso, comportano una vera e propria sospensione. Ne consegue che non pare da seguire l'orientamento per cui le norme ed i princìpi propri della sospensione necessaria non si applicano alle ipotesi in cui un'altra disposizione di legge imponga la sospensione del processo, in quanto mancherebbero i relativi presupposti. E` preferibile ritenere che in tali casi si determina una pausa del procedimento di merito che produce effetti identici a quelli della sospensione necessaria, effetti che dunque riguardano indistintamente tutte le fattispecie sospensive a prescindere dai motivi che le hanno originate. In conclusione, quale che sia la causa della sospensione, il regime del processo non muta. La distinzione tra sospensione propria o impropria ha essenzialmente un valore descrittivo, consente di ricondurre sotto la definizione di sospensione impropria un'eterogenea serie di ipotesi i cui presupposti sono fissati da specifiche disposizioni di legge. Il provvedimento di sospensione produce sempre gli effetti dell'art. 298 c.p.c., ossia impedisce il compimento di atti del procedi- mento e interrompe i termini in corso, che torneranno a decorrere dall'udienza fissata nel provvedimento di sospensione o nel decreto con cui si dispone la prosecuzione della causa. E` vero che nelle ipotesi sopra ricordate la stasi del processo ha un carattere parziale, si arresta l'iter normale e si da` corso ad uno sviluppo in una sede particolare, ma questo non muta la natura e la disciplina di quella che appunto e` un'ipotesi di sospensione*".

[6] "*L'Adunanza plenaria - premessa la ricostruzione dell'istituto della sospensione nel processo civile e nel processo amministrativo - definisce la disciplina della sospensione impropria nel processo amministrativo, individuandone, a conclusione di una approfondita esegesi letterale, storica e sistematica, presupposti, limiti, garanzie e ratio essendi. La sussumibilita` dell'istituto nella sospensione impropria in senso lato nella previsione ex art. 295 c.p.c. e` il dato di partenza dell'intera costruzione interpretativa resa anche alla luce dei principi che informano il processo ex art. 111 Cost., la quale oltre che conforme al dato costituzionale ed eurounitario si rivela risolutiva (e conciliativa) di molte esigenze interne al processo. Il perimetro applicativo del codice di procedura civile nel processo amministrativo, la nozione di pregiudizialita`, il ruolo delle parti (anche nella prospettiva ex art. 73 comma 3, c.p.a.), il rapporto tra l'art. 295 e l'art. 296 c.p.c. e tutte le questioni inerenti alla prosecuzione del giudizio (a partire dalla perentorieta` del termine), la cifra di una pronuncia nomofilattica – nei principi espressi e nella ampiezza degli argomenti a sostegno – di estrema importanza*". Giustizia Amministrativa, Consiglio di Stato, *News n. 38 del 23 aprile 2024.*

ISSN 2036-7821

precedente parzialmente vincolante dell'Adunanza Plenaria[7].

2.1. Il fatto.

Il caso oggetto della pronuncia trae origine da una controversia tra la Zuritel S.p.A. e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), a seguito della quale la società è stata sanzionata per aver posto in essere una pratica commerciale scorretta, ai sensi degli articoli 20 e 22 del Decreto Legislativo n. 206 del 2005 (Codice del Consumo). Zuritel, nel suo ricorso, contestava la competenza dell'AGCM, sostenendo che la materia fosse di competenza dell'ISVAP, in quanto relativa a prodotti assicurativi. Il TAR del Lazio, con la sentenza n. 535 del 2013, accoglieva il ricorso e annullava il provvedimento sanzionatorio, riconoscendo all'ISVAP una competenza generale in materia di assicurazioni private, comprensiva della tutela dei consumatori.

L'AGCM impugnava la sentenza in appello, richiedendo, tra l'altro, un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) per chiarire la questione di competenza. In seguito all'ordinanza n. 1068 del 7 marzo 2017, la Sezione VI del Consiglio di Stato disponeva la sospensione del giudizio, in attesa della risoluzione da parte della CGUE. La Corte di Giustizia, con la sentenza del 13 settembre 2018 (cause riunite C-54/17 e C-55/17), stabiliva che la competenza sulle pratiche commerciali scorrette fosse attribuita all'AGCM, come previsto dalla Direttiva 2005/29/CE.

Nonostante la sentenza della CGUE, nessuna delle parti procedeva alla riassunzione del giudizio, come previsto dall'articolo 80 c.p.a., e l'udienza veniva fissata d'ufficio per il 5 ottobre 2023. In vista dell'udienza, l'AGCM ribadiva la propria competenza, mentre Zuritel sollevava un'eccezione di improcedibilità dell'appello per mancata prosecuzione del giudizio. La Sezione VI del Consiglio di Stato, con ordinanza n. 9876 del 17 novembre 2023, rimetteva all'Adunanza Plenaria tre questioni giuridiche relative all'istituto della "sospensione impropria" nel processo amministrativo[8].

---

[7] Si sottolinea che il meccanismo di sospensione impropria "in senso lato" è da considerarsi solo in via residuale, poiché è riconosciuta alle parti la possibilità di manifestare la propria intenzione di interloquire con gli organi superiori, e, in ogni caso, previo contraddittorio.

[8] I quesiti della sesta sezione erano i seguenti: *"a) se, alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale sopravvenuta alla pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 28/2014, debba confermarsi quanto ritenuto da tale Adunanza plenaria in ordine alla ammissibilita` della prassi della sospensione cd. impropria nel giudizio amministrativo; b) ove la risposta sia affermativa, se, nel caso in cui in un giudizio amministrativo sia disposta una sospensione cd. impropria, in attesa che la Corte di giustizia UE si pronunci su un rinvio pregiudiziale ex art. 267 del TFUE sollevato su medesima questione in un altro giudizio, si abbia una sospensione in senso tecnico, con la conseguenza che la prosecuzione del giudizio e` subordinata necessariamente all'impulso di parte, ovvero una situazione differente, di mero rinvio della causa, tale da non giustificare l'applicazione dell'art. 80 co. 1, c.p.a. c) ove si risponda nel primo senso anche al quesito sub b), cosi` confermandosi quanto a suo tempo ritenuto dall'Adunanza plenaria n. 28 del 2014, visto il contrasto tra la pronuncia della quarta sezione n. 1686 del 2021 e la pronuncia della sesta sezione n. 82 del 2023 (art. 99, comma 1, c.p.a.), quale interpretazione occorra dare all'articolo 80 c.p.a. secondo il quale: «In caso di sospensione del giudizio, per la sua*

ISSN 2036-7821

La rimessione all'Adunanza Plenaria è stata disposta sia ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a., per risolvere un potenziale contrasto giurisprudenziale, sia in virtù dell'art. 99, comma 3, c.p.a., per riconsiderare il principio di diritto stabilito dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 28 del 15 ottobre 2014, alla luce degli sviluppi giurisprudenziali più recenti, inclusi quelli della Corte costituzionale.

2.2 Il diritto.

La decisione della Plenaria conferma l'orientamento favorevole all'applicabilità della sospensione impropria "in senso lato" nel processo amministrativo, accogliendo l'interpretazione formulata dalla stessa Corte nel 2014 sopracitata.
Difatti, con la sentenza in rassegna l'Adunanza Plenaria chiarisce, con ampio approfondimento anche storico-evolutivo, la natura giuridica della sospensione del processo, il rapporto tra vari istituti volti a determinare una 'pausa' nel processo, nonché il complessivo assetto (e questioni a valle correlate), a cominciare dalla sua esistenza, della c.d. sospensione impropria nelle sue varie declinazioni e il suo rapporto con la sospensione necessaria *ex* art. 295 c.p.c.[9].

2.3 Le argomentazioni della Plenaria.

Nel commentare la pronuncia, si osserva in primo luogo che le motivazioni con cui si giunge alla conclusione di cui sopra seguono due percorsi argomentativi: da un lato, esse, come abbiamo detto precedentemente, ricomprendono la sospensione "impropria" nell'ambito applicativo dell'art. 295 c.p.c., equiparandola così alla sospensione necessaria, e, dall'altro, fanno leva sull'interpretazione che la giurisprudenza consolidata, ovvero il "diritto vivente", ha fornito in merito alla sospensione cosiddetta impropria.
Quanto al primo aspetto, l'Adunanza Plenaria principia il ragionamento ricostruendo il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento in tema di sospensione. Viene così definita la sospensione impropria *"in senso lato"* come la sospensione del processo per questione di costituzionalità o eurounitaria o per rimessione all'Adunanza Plenaria, sollevata da altro giudice, su questione rilevante

---

prosecuzione deve essere presentata istanza di fissazione di udienza entro novanta giorni dalla comunicazione dell'atto che fa venir meno la causa della sospensione», in particolare se il termine previsto dalla disposizione citata abbia natura perentoria o ordinatoria".

[9] Giustizia Amministrativa, Consiglio di Stato, *News n. 38 del 23 aprile 2024;* M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte,* in *Riv. cont. eur.*, 29 ottobre 2024, p. 191:*"Con la recente sentenza 22 marzo 2024, n. 4, l'adunanza plenaria è ritornata sul significato della sospensione c.d. impropria, confermandone l'appartenenza alla disciplina del processo amministrativo e collocandosi dunque sulle orme del precedente del 2014; questa volta però con una motivazione assai approfondita, dalla quale emerge chiaramente lo sforzo di inserire il fondamento e la regolamentazione dell'istituto entro un discorso di più ampio spessore sistematico".*

ISSN 2036-7821

anche nel giudizio che viene sospeso[10].
L'ordinanza di rimessione sottopone all'esame dell'Adunanza Plenaria quest'ultima ipotesi, e il Supremo Consesso Amministrativo conclude che la fattispecie deve essere inquadrata nell'ambito dell'art. 295 c.p.c., sulla base di una ricostruzione interpretativa particolarmente significativa e interessante.
La Corte osserva che l'ampia formulazione dell'art. 295 c.p.c., che fa riferimento a "*una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa*", consente di comprendervi non solo l'ipotesi di una causa autonoma pregiudiziale, ma anche quella di una questione pregiudiziale sorta nella causa *de quo*.
Per la dottrina, "*E` quanto accade nel caso di rimessione, in un dato giudizio, di una questione alla Corte costituzionale, alla CGUE, questione che, in quel giudizio, ha appunto portata "pregiudiziale", vale a dire nel caso della sospensione impropria "in senso stretto"*"[11] [12].
Di conseguenza, si afferma che la c.d. sospensione impropria "in senso stretto" è qualificabile come una *species* della sospensione necessaria (o propria) di cui all'art. 295 c.p.c.
Fatta questa precisazione, nella pronuncia si aggiunge che la sospensione impropria "in senso lato" trova anch'essa fondamento normativo nell'art. 295 c.p.c., evidenziando i seguenti elementi normativi e sistematici[13].
In primo luogo, il Codice del Processo Amministrativo non disciplina in modo diretto tutti i casi di sospensione del processo, menzionando esplicitamente solo la sospensione per querela di falso. Tuttavia, il c.p.a. rinvia in modo dinamico al Codice di Procedura Civile, alle altre leggi e al diritto eurounitario, come stabilito nell'art. 79, comma 1, del c.p.a.
In secondo luogo, l'art. 44, comma 1, della legge n. 69 del 2009 sottolinea che una delle finalità della codificazione del processo amministrativo è l'adeguamento della normativa alle pronunce della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori.
Infine, osserva che in un sistema caratterizzato da una riserva di legge in materia di

[10] *Ibidem.*
[11] *Ibidem.*
[12] È necessario sin d'ora precisare che le norme di procedura della Corte costituzionale e della Corte di giustizia stabiliscono che tali organi ad hoc si attivino solo nel caso in cui il giudice, contestualmente all'ordinanza di sospensione, adotti uno specifico atto di promovimento, che però non è previsto dalla disciplina generale sulla sospensione "propria" (art. 295 ss. c.p.c.), nella quale la pregiudizialità impone solo il momentaneo arresto dell'attività processuale. M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte*, cit., p. 180.
[13] L'assunto di fondo è quello per cui le due ipotesi assolvono alla medesima finalità, ossia attendere che sia definita una questione di portata pregiudiziale per il giudizio *de quo.*
Altresì, è utile evidenziare come "*Nel nucleo della sentenza dell'adunanza plenaria n. 4 del 2024 si nota chiaramente l'adesione del Consiglio di Stato a quella dottrina che, discostandosi in parte dall'opinione che fa capo al Liebman, ha invitato a non sopravalutare le differenze tra la sospensione propria e quella impropria*". M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte*, cit., p. 196. L'Autore si riferisce al già citato S. MENCHINI, *Sospensione del processo di cognizione*, p. 6.

ISSN 2036-7821

processo, come indicato dall'art. 111, comma 1, della Costituzione, i precedenti giurisprudenziali non possono costituire una fonte autonoma del diritto e devono sempre essere supportati da una norma scritta di rango primario.

Pertanto, sulla base del combinato disposto del principio della legge delega e dell'art. 79, comma 1, c.p.a., la Plenaria conclude che il c.p.a. ha inteso richiamare i casi di sospensione del processo previsti dal c.p.c., interpretandoli alla luce della giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale precedentemente citata.

Inoltre, l'Adunanza osserva che, considerata la portata normativa *erga omnes* delle pronunce della Corte costituzionale (di accoglimento o interpretativa di rigetto) e della CGUE[14](che affermi il contrasto del diritto nazionale con il diritto eurounitario) e, quindi, la potenziale pregiudizialità della questione sollevata rispetto a tutte le cause pendenti in cui rilevi la medesima questione, si deve qualificare la sospensione impropria "in senso lato" come una *species* della sospensione impropria "in senso stretto", normata espressamente dall'art. 23, l. 11.3.1953 n. 87, e dal par. 25 delle Raccomandazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea ai giudici nazionali.

Pertanto, secondo la Plenaria, anche la sospensione impropria "in senso lato" deve essere ricondotta, al pari della sospensione impropria "in senso stretto", all'art. 295 c.p.c. e l'opzione tra i due istituti riposa su ragioni di economia processuale e ragionevole durata del processo, nonché sulle volontà delle parti (che, ricordiamo, è un elemento determinante nella ricostruzione dell'ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 28 del 2014), per cui "*nei giudizi in cui sorge una questione gia` pendente davanti a tali Consessi, alle parti deve essere consentita l'opzione tra l'attesa della definizione della questione, senza poter interloquire innanzi ad essi (nel qual caso e` sufficiente la sospensione impropria "in senso lato"), e l'interlocuzione davanti a detti Consessi, per la quale e` strumentale una nuova ordinanza di rimessione e la sospensione impropria "in senso stretto" per la rimessione alla Corte costituzionale o alla CGUE*"[15].

È infatti necessario tenere conto del fatto che "*nel giudizio incidentale di costituzionalita`, non possono proporre intervento le parti di un giudizio diverso da quello a quo in cui l'incidente di costituzionalita` sia stato sollevato, neppure nel caso di parti di un giudizio*

[14] Cfr., con riferimento alle pronunce della CGUE, R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pisa, 2023, p. 3 ss., p. 23.

[15] *Ibidem"*. M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte*, cit., p. 195, ove si specifica quanto segue:*"Se ben si comprende, un ruolo di non poco conto, nell'iter che porta a tale conclusione, è giocato dalla circostanza che il giudicato di accoglimento della Corte costituzionale, così come le sentenze della Corte di giustizia, abbia effetti vincolanti anche fuori del giudizio a quo o del giudizio di rinvio45. Dal fatto che la norma dichiarata incostituzionale o non compatibile con il diritto europeo non possa più ricevere applicazione nei giudizi pendenti (e più in generale, nei rapporti non ancora esauriti) – non solo nel giudizio in cui la relativa questione è stata sollevata – la plenaria ricava che, se un giudice a quo solleva la questione incidentale di costituzionalità o propone rinvio pregiudiziale, qualsiasi altro giudice, ritenuta la questione, dinanzi a sé, anche soltanto "rilevante", sia legittimato (o obbligato?) sospendere il rito ai sensi dell'art. 295 c.p.c"*.

ISSN 2036-7821

oggetto di sospensione impropria "in senso lato"[16] [17]. Altresì, nel caso di rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE, l'art. 129 del regolamento di procedura della Corte di giustizia UE prevede che *"l'intervento puo` avere come oggetto soltanto l'adesione, totale o parziale, alle conclusioni di una delle parti. Esso non attribuisce gli stessi diritti processuali riconosciuti alle parti; in particolare, quello di chiedere lo svolgimento di un'udienza"* Se ne deduce che, di fronte all'Adunanza Plenaria, non è sufficiente a consentire l'intervento la circostanza che l'interventore sia parte di un giudizio in cui venga in rilievo una *quaestio iuris* identica o analoga a quella oggetto del giudizio pendente innanzi all'Adunanza Plenaria[18] [19].

L'altro percorso argomentativo giustifica l'ammissibilità della sospensione impropria "in senso lato" ricostruendo la prassi applicativa dell'istituto, come emerge dal "diritto vivente".

In tal senso va evidenziato che l'Adunanza Plenaria, seppur in via di *obiter dictum*, nella decisione n. 23 del 2020, giustifica la sospensione disposta in pendenza di questione rimessa all'Adunanza plenaria in diverso giudizio come una sospensione disposta "*ex artt. 79 c.p.a. e 295 c.p.c*[20]*.*".

Conformemente, si evidenzia che sono molte le ordinanze di sospensione impropria "in senso lato" che richiamano espressamente l'art. 295 c.p.c.

A questo punto, bisogna aggiungere, seguendo sempre il ragionamento della Plenaria, che nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione, la cosiddetta sospensione impropria "in senso lato" per la pendenza di una questione di costituzionalità o di una questione pregiudiziale eurounitaria in un diverso

---

[16] Corte Cost., 17 settembre 2020, n. 202, 23 novembre 2012, n. 218.

[17] "*Prendendo in considerazione il tema della sospensione impropria, è chiaro che, a bocce ferme e come anche rilevato dalla Corte, un intervento nel giudizio costituzionale spiegato dalla parte del giudizio sospeso si scontrerebbe innanzitutto con il termine perentorio per il deposito dell'intervento da effettuarsi entro venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'ordinanza di rimessione*." G. ZAMPETTI, *Apertura del processo costituzionale e ampliamento del contraddittorio nel giudizio incidentale alla luce della riforma delle norme integrative*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n.1, 2021, p. 10.

[18] Cons. St., Ad. Plen., 13 settembre 2022, n. 13; 26 ottobre 2020, n. 23; 2 aprile 2020, n. 10.

[19] In merito M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte*, cit., p. 199 sottolinea che "*nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la critica della sospensione impropria nasce dal rifiuto della Corte di ammettere, nel giudizio incidentale sulle leggi, l'intervento delle parti del processo, identico a quello a quo, "impropriamente" sospeso. Se la Corte desse credito alle molte voci che da tempo segnalano la possibilità di una revisione di questo indirizzo, il problema della sospensione impropria ne verrebbe proporzionalmente ridimensionato*".

[20] "*Le considerazioni innanzi esposte non mutano per il solo fatto che il Giudice innanzi al quale pende il giudizio, in cui è parte chi (successivamente) spiega intervento innanzi all'Adunanza Plenaria, abbia ritenuto di disporre la sospensione del medesimo, in attesa della enunciazione del principio di diritto, cui conformare la propria successiva pronuncia.Si tratta, in questo caso, di sospensione disposta dal Giudice, ai sensi degli articoli 79, co. 1, cpa e 295 cpc., che, per un verso, è sorretta da ponderate ragioni di opportunità e, per altro verso, non incide direttamente sul thema decidendum, ma consente al medesimo Giudice di vagliare gli approdi cui perviene l'Adunanza Plenaria in funzione nomofilattica. Ciò, per di più, senza che la pronuncia attesa possa inevitabilmente condizionare l'esito del giudizio in cui è parte chi ha spiegato intervento, ben potendo il Giudice di tale controversia non condividere il principio di diritto enunciato e disporre ai sensi dell'art. 97, co. 3 c.p.a.*" Cons. St., Ad. Plen., 26 ottobre 2020, n. 23.

ISSN 2036-7821

processo, viene disciplinata in modo differente dalle due giurisdizioni. In particolare, il Consiglio di Stato, seguendo la prassi consolidata e confermata dall'Adunanza Plenaria del 2014, dispone tale sospensione ai sensi dell'art. 295 c.p.c. La Corte di Cassazione, invece, con riferimento alla sentenza della Sezione I del 26 marzo 2013, n. 7580, riconduce la sospensione in questione all'art. 296 c.p.c., seppur con degli "adattamenti".

Nonostante queste diverse impostazioni normative, le due soluzioni risultano sostanzialmente convergenti, ad avviso della Plenaria. In entrambi i casi, infatti, la sospensione è subordinata al consenso delle parti e non richiede la fissazione di un termine per la nuova udienza.

In conclusione, viene evidenziato che l'Adunanza Plenaria del 2014 non ha inteso creare un nuovo caso di sospensione del processo *praeter legem* o *contra legem*; al contrario, ha ricostruito il quadro normativo di un istituto già disciplinato dall'ordinamento, fondato sul consenso delle parti e sull'assenza di una lesione del contraddittorio. Di tale ricostruzione, nella pronuncia si apprezza il bilanciamento delle esigenze di economia processuale con quelle di tutela del contraddittorio, garantendo in tal modo la coerenza con il sistema normativo esistente. Difatti, nel "diritto vivente", la sospensione impropria è ritenuta ammissibile solo entro i limiti dei casi di sospensione già previsti dall'ordinamento, escludendosi, in conformità con i principi espressi dal Giudice Costituzionale, la possibilità di riconoscere ipotesi di sospensione del processo per mere ragioni di opportunità, al di fuori dei casi tassativamente previsti dalla legge.

Ritornando all'analisi del ragionamento, si nota che la soluzione preferibile è quella che qualifica la sospensione impropria "in senso lato" come sospensione ai sensi dell'art. 295 c.p.c..

Tuttavia, la Plenaria afferma che, da un lato, ai fini pratici, si ottiene un effetto equivalente anche qualora tale sospensione venga disposta ai sensi dell'art. 296 c.p.c., e dall'altro lato, vi sono casi in cui la soluzione più appropriata è l'adozione di un'ordinanza *ex* art. 296 c.p.c..

Nello specifico, la Plenaria osserva che nel paradigma normativo dell'art. 295 c.p.c., la sospensione impropria "in senso lato" deve essere disposta sentite le parti, come previsto dall'art. 73, comma 3, c.p.a.. Solo nel caso in cui le parti, o anche una sola di esse, esternino la volontà di interloquire direttamente davanti alla Corte costituzionale, alla Corte di Giustizia dell'UE o alla Plenaria si procederà a una nuova rimessione alla Corte costituzionale, alla Corte di Giustizia dell'UE o alla Plenaria con sospensione impropria "in senso stretto", nei primi due casi.

L'ordinanza di sospensione impropria "in senso lato" adottata ai sensi dell'art. 295 c.p.c. non prevede la data della nuova udienza e impone alle parti l'onere di presentare un'istanza di fissazione di udienza ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a.,

ISSN 2036-7821

una volta cessata la causa di sospensione del processo.
Al contrario, la disciplina della sospensione ai sensi dell'art. 296 c.p.c. richiede: l'istanza di tutte le parti, giustificati motivi per la sospensione, un periodo di sospensione non superiore a tre mesi e la fissazione, nell'ordinanza di sospensione, dell'udienza per la prosecuzione del processo.
La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 7580 del 2013, "manipola" la disciplina *ex* art. 296 c.p.c., in quanto non viene necessariamente fissato un termine finale per la sospensione né l'udienza di prosecuzione del processo. Tuttavia, la Plenaria si chiede se tale "manipolazione" sia consentita alla luce dei principi costituzionali di ragionevole durata del processo, economia processuale e delle sentenze della Corte costituzionale nn. 207 del 2004, 202 del 2020, 218 del 2021. Difatti, è opportuno evidenziare che in linea di principio la sospensione del processo, estendendo i tempi processuali e causando un *vulnus* alla corretta ed efficiente gestione delle udienze, è un istituto di carattere eccezionale e non può essere soggetto a meccanismi di interpretazione analogica[21]. Tuttavia, l'art. 296 c.p.c., laddove prevede la sospensione per un termine non superiore a tre mesi, deve essere interpretato alla luce dell'art. 152, comma 2, c.p.c., secondo cui "*i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiari espressamente perentori*". Pertanto, il termine di tre mesi previsto dall'art. 296 c.p.c. deve ritenersi ordinatorio e non perentorio, consentendosi, in virtù di ragioni obiettive come l'attesa dell'esito di un incidente di costituzionalità, di una pregiudiziale europea, o di una rimessione all'Adunanza Plenaria, sia la fissazione di un termine più lungo sia l'assenza di qualsivoglia termine.
Di conseguenza, la sospensione impropria "in senso lato" può essere qualificata come sospensione ai sensi dell'art. 295 c.p.c. (o dell'art. 296 c.p.c.), con conseguente obbligo per le parti di essere informate, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., della possibilità di esperirla in alternativa alla diretta rimessione della questione alla Corte costituzionale, alla Corte di Giustizia dell'UE o all'Adunanza plenaria. Sull'alternativa, le parti devono concordare e di tale accordo dovrà essere dato atto

[21] Nella dottrina più recente, è accolta l'impostazione per cui "*L'art. 295 c.p.c. è istituto eccezionale (operante quando la situazione dedotta in giudizio nel processo pregiudicante è fatto costitutivo di quella dedotta nel processo pregiudicato), né il vigente codice di procedura civile ammette forme atecniche di sospensione*", R. TISCINI, *Procedimento unitario e coordinamento tra strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e liquidazione giudiziale*, in *Il Processo*, 2022, p. 785. Altresì, A.TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, XXII ed., Giuffrè Editore, Milano, 2015, 61. A tal riguardo, la Cassazione Sezione Penale, con la sentenza n. 14972 del 24 marzo 2005, ha dichiarato che "*la sospensione del processo è una misura eccezionale che il giudice può adottare solo quando la legge lo prevede esplicitamente*"; G. TRISORIO LIUZZI, *La sospensione nel processo civile di cognizione*, Cacucci Editore, Bari, 1987, pp.112 e 484; ID., *Le sezioni unite cassano la sospensione facoltativa del processo civile*, in *Foro.* it., n. 1, 2004, pp. 1474 ss.; C.MANDRIOLI-A.CARRATTA, *Diritto processuale civile*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 362, nota 48; C. PUNZI, *Il processo civile. Sistema e problematiche*, Giappichelli, Torino, 2009, vol. II, pp. 180 ss. In senso conforme, Cipriani afferma che "*la tassatività, nell'implicare l'illegittimità del ricorso all'istituto della sospensione al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, esclude che sia illecito allungare la durata delle sospensioni previste per legge.*" F.CIPRIANI, voce *Sospensione del processo*, punto I), *Diritto processuale civile*, in *Enc. giur.*, n.2, Treccani, vol. XXX, Roma, 1993,.2.

ISSN 2036-7821

nel verbale di udienza e nell'ordinanza di sospensione[22].

2.4 Aspetti critici.

Terminata l'analisi dei passaggi della pronuncia in questa sede maggiormente rilevanti, si intende adesso evidenziarne alcuni profili problematici, ipotizzando, ove possibile, alcune soluzioni alternative. La prima considerazione critica che è possibile formulare attiene ad un principio centrale nel ragionamento della Plenaria, già espresso dalla stessa nel 2014[23]. Ci si riferisce al riconoscimento dell'ammissibilità della sospensione sulla base del ragionamento per cui "*non si rinviene (...) nel sistema della giustizia amministrativa (arg. ex artt. 79 e 80 c.p.a.) una norma che vieti una tale ipotesi di sospensione*". In dottrina è puntualmente evidenziato come le prime perplessità in merito si ritrovino già nella citata ordinanza di rimessione alla Corte, ove si afferma che "*è piuttosto ciò che non è previsto dal legislatore che di regola non può essere consentito al giudice*"[24]. Altresì da condividere è l'argomento secondo cui la logica di stampo liberista insita nell'arresto dalla Plenaria del 2014, maggiormente conforme in un ambito di diritto sostanziale in cui sono presenti esigenze di mercato, non trova spazio, invece, in ambito processuale, nel quale la discrezionalità del potere decisionale del giudice richiede necessariamente una previsione legislativa alla base: difatti, l'art. 101, comma 2, Cost. riserva alla legge non solo la normativa sostanziale che i giudici devono applicare nel giudicare ma anche le modalita` dell'esercizio della funzione giurisdizionale e l'ampiezza dei poteri[25]. Nonostante ciò, e nonostante la Corte costituzionale abba stigmatizzato la prassi della sospensione in questione proprio perchè "*difforme da univoche indicazioni normative*"[26], la Plenaria ha mantenuto in tutte le pronunce giurisprudenziali sul tema la medesima argomentazione secondo cui, pur non essendovi all'interno dell'ordinamento un dato normativo espresso, la sospensione impropria "in senso lato" risulta compatibile con il sistema processuale[27]. La suddetta impostazione è stata recepita nel 2023 dalla

[22] Inoltre, si afferma che, in base a una valutazione prospettica sui tempi di decisione dell'incidente che ha causato la sospensione, l'ordinanza dovrà indicare il termine massimo di sospensione e fissare la nuova udienza, oppure non fissare alcun termine. In questo secondo caso, l'ordinanza dovrà espressamente informare le parti che esse hanno l'onere di presentare un'istanza di fissazione di udienza per la prosecuzione del processo ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a.

[23] Cons. St., Ad. Plen., 15 ottobre 2014 n. 28.

[24] Cons. St., sez. VI, 17 novembre 2023, n. 9876.

[25] S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM, Padova, 1964, pp. 232 ss. In merito, anche S. FOIS, *Legalita` (principio di)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè Editore, Milano, 1973, pp. 683-684, in cui si legge che l'indipendenza funzionale di cui all'art. 101 Cost. trova significato solo entro i limiti di quanto stabilito dalla legge.

[26] Corte Cost., 17 settembre 2020 n. 202.

[27] Si vedano relativamente alla possibilita` di sospendere il giudizio amministrativo in ragione della pendenza di una questione di costituzionalita` di una norma rilevante, pur sollevata in altro giudizio, con obbligo di riassunzione *ex* art. 80 c.p.a. in seguito alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, Tar Lazio, Latina, sez. I, 30 maggio 2016, n. 343; Tar Basilicata, sez. I, 12 settembre 2016, n. 878; Tar Sicilia, Catania, sez. III, 10

ISSN 2036-7821

stessa Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che, in tema di rapporto tra giudizio di impugnazione dell'informazione antimafia interdittiva e il controllo giudiziario di competenza del giudice penale, aveva invece affermato che l'ammissibilità della sospensione del processo amministrativo al di fuori delle ipotesi strettamente disciplinate dalla legge "*giungerebbe a snaturare la funzione tipica del processo, da «strumento di tutela» delle situazioni giuridiche soggettive ed attuazione della legge, a mero «strumento per l'attivazione di ulteriori mezzi di tutela»*" e provocherebbe un'alterazione della "*funzione della sospensione del processo. Da strumento preventivo rispetto al rischio di contrasti di giudicati, secondo una logica interna all'ordinamento processuale basata sulla sua unitarieta` e sul principio di non contraddizione, la sospensione del giudizio (...) porrebbe impropriamente a carico del processo (...) la realizzazione di obiettivi di politica legislativa, esorbitanti dai compiti del giudice, nella sua soggezione alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.)*"[28]. Si ritiene di condividere la posizione di chi afferma che in cio` risiede il punto maggiormente problematico della questione: l'alterazione degli strumenti processuali in via interpretativa, che finisce per snaturare il senso di una previsione del codice di procedura per perseguire un risultato "ultroneo" rispetto alla domanda di tutela e proprio della politica giurisdizionale, consistente, nella Plenaria del 2023, nell'unitarieta` dell'accertamento del fatto e, in quella del 2024, nel rapporto tra giudizi nell'ordinamento multilivello. Inoltre, è singolare che la pronuncia in commento non tenga conto dell'impostazione del suo precedente piu` recente, aggirando di fatto la regola della tassativita` delle ipotesi di sospensione del giudizio avallando una lettura ampia dell'art. 295 c.p.c[29] [30].

Si intende adesso analizzare un ulteriore aspetto problematico: la dottrina è concorde nell'affermare che la sospensione del processo *ex* art. 295 c.p.c. ha come presupposto necessario il collegamento tra giudizi di organi giurisdizionali differenti che hanno come oggetto la medesima situazione sostanziale; o meglio, ha come presupposto necessario l' "*esigenza di rimediare, ex ante, a possibili problemi derivanti dal coordinamento tra pronunce emanate da organi giurisdizionali diversi, quando la tutela della medesima fattispecie sia «frammentata», in quanto rimessa alla decisione di differenti tribunali in ragione di un limite imposto da norme processuali al potere decisorio del giudice*

---

marzo 2017, n. 484; sez. II, ord. 27 ottobre 2022, n. 2848; Tar Liguria, sez. I, 19 ottobre 2017, n. 786; Tar Abruzzo, sez. I, 2 luglio 2018, n. 213; 9 aprile 2019, n. 112; Tar Campania, Napoli, sez. IV, 4 novembre 2019, n. 5217; 10 ottobre 2018, n. 506; Tar Marche, sez. I, 17 aprile 2019, n. 252; Trga, Trento, sez. I, 19 febbraio 2021, n. 22.

[28] Cons. St., Ad. Plen, 13 febbraio 2023, n. 7 al punto 19.

[29] E. PARISI, *L'accoglimento della sospensione impropria in senso lato nel processo amministrativo, tra certezza del diritto ed equità* in *Diritto Processuale Amministrativo*, n.2, 2024, p. 395.

[30] Nella dottrina più recente, è accolta l'impostazione tradizionale: "*L'art. 295 c.p.c. e` istituto eccezionale (operante quando la situazione dedotta in giudizio nel processo pregiudicante e` fatto costitutivo di quella dedotta nel processo pregiudicato), né il vigente codice di procedura civile ammette forme atecniche di sospensione*", R. TISCINI, *Procedimento unitario e coordinamento tra strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e liquidazione giudiziale*, in *Il Processo*, 2022, p. 785.

ISSN 2036-7821

amministrativo"[31]. L'autore citato, Eduardo Parisi, chiarisce che la finalità della sospensione necessaria è la ricerca dell'"*unicità della verità processuale*", la quale richiede di essere realizzata solo nel caso in cui, tuttavia, la posizione giuridica sostanziale accertata dai differenti organi giurisdizionali sia la medesima[32] [33]. Nella fattispecie oggetto di analisi, si osserva che la situazione risulta essere differente. Nel caso di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e nel caso di proposizione della questione di costituzionalità, il problema di fondo è un dubbio interpretativo di una norma applicabile al caso di specie. Pertanto, non siamo di fronte all'esigenza *ex* art. 295 c.p.c. per come sopra richiamata, quanto in una situazione in cui il giudice, astenutosi dal decidere nel merito, chiede dei chiarimenti in merito all'interpretazione dei parametri di legittimità relativi alle norme applicabili alla questione sottopostagli[34]. Difatti, le sospensioni disciplinate dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e agli articoli 19, paragrafo 3, lett. b) TUE e 267 TFUE consentono di ricostruire la legittimità delle norme rilevanti per la soluzione del caso oggetto del processo *a quo*[35]. Lo stesso vale per la sospensione prevista in attesa della pronuncia dell'Adunanza Plenaria, funzionale a garantire che venga deliberato il principio di diritto necessario per la definizione del processo a valle.

Un ulteriore profilo controverso da analizzare consiste nell'argomentazione della Plenaria con cui si giustifica la necessità di sospendere il processo in ragione del valore vincolante delle pronunce degli organi ai quali si rimette la questione interpretativa. Alle stesse pronunce viene riconosciuta una "portata normativa". In dottrina, si afferma in merito che l'accezione "normativa" di cui sopra è limitata alle ipotesi di sentenza interpretativa (che sia di accoglimento o di rigetto) e di incostituzionalità/invalidità[36]. Inoltre, le sentenze in questione sono pronunce giurisdizionali, limitate in termini di "normatività" al caso di specie. Difatti, un eventuale nuovo rinvio pregiudiziale è possibile nel caso di difformità della fattispecie alla base o nel caso di un diverso dubbio interpretativo sulla normativa,

---

[31] E. PARISI, *Le sospensioni del processo amministrativo* in *Contributi di Diritto Amministrativo, Studi e Monografie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p.144.

[32] *Ibidem.* A. ATTARDI, *Conflitto di decisioni e sospensione necessaria del processo*, in Giur.it, n,4, 1987, p. 417, evidenzia la funzione dell'art. 295 c.p.c. per collegare l'oggetto di due giudizi connessi, per cui "*al modo come sia definito l'uno di essi possa essere legata la giusta decisione dell'altro*".

[33] "*L'art. 295 c.p.c. subordina la sospensione del processo alla pendenza di una «controversia» pregiudicante («dalla cui risoluzione dipende l'esito della causa»), che nell'interpretazione prevalente significa una vera e propria causa, non una questione incidentale sulla validità (in senso lato) delle norme da applicare nella controversia pregiudicata. Perciò la dottrina prevalente esclude l'applicabilità dell'art. 295 c.p.c. alla pregiudiziale costituzionale (e lo stesso vale per quella euro-unitaria)*". M.MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte*, cit., p. 185.

[34] M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957, pp. 132 ss.

[35] Sul punto si veda altresì G. RESSANI, *La sospensione del processo*, in *Diritto processuale civile*, a cura di L. DITTRICH, Milano, 2019, p. 2427.

[36] E. PARISI, *L'accoglimento della sospensione impropria in senso lato nel processo amministrativo, tra certezza del diritto ed equità*, cit., p. 397.

ISSN 2036-7821

potendo in tal modo generarsi una catena di rinvii poco funzionale all'effettività della tutela giurisdizionale[37].

In dottrina si fa riferimento altresì ad un altro aspetto controverso relativo alla giurisprudenza costituzionale, eurounitaria e di legittimità relativa alla retroattività delle pronunce di incostituzionalità/invalidità solo con riferimento ai rapporti sorti prima dell'emanazione delle sentenze in questione, purchè chiaramente non si tratti di rapporti esauriti. Si prenda in considerazione le pronuncia 16 marzo 2006, C-234/04, in cui si legge che "*il diritto comunitario non impone a un giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono autorita` di cosa giudicata a una decisione, anche quando cio` permetterebbe di accertare una violazione del diritto comunitario da parte di tale decisione*"[38] (si veda, in senso conforme, altresì 1 giugno 1999, C-126/97). Inoltre, con sentenza 13 gennaio 2004, C-453/00, la Corte ha affermato che "*il carattere definitivo di una decisione amministrativa, acquisito alla scadenza di termini ragionevoli di ricorso o in seguito all'esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale, contribuisce [alla certezza del diritto] e da cio` deriva che il diritto comunitario non esige che un organo amministrativo sia, in linea di principio, obbligato a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquisito tale carattere definitivo*". Nella stessa direzione è la giurisprudenza di legittimità. A titolo di esempio, in dottrina si riportano le pronunce della Cassazione civile (sez. lav., 1 febbraio 1996, n. 891 e sez. III, 28 luglio 1997, n. 7057), secondo cui nel perimetro dei rapporti esauriti vanno ricompresi "*altri fatti rilevanti sul piano sostanziale o processuale, quali la prescrizione e la decadenza*" e la pronuncia della Cassazione civile (sez. trib., 25 luglio 2012, n. 13087) ove si afferma che "*In tema di rimborso delle imposte sui redditi, l'indebito tributario è soggetto ai termini di decadenza o prescrizione previsti dalle singole leggi di imposta, qualunque sia la ragione della non debenza (...) [. L]a scadenza del termine per richiedere il rimborso determina il consolidamento dei rapporti di dare e avere tra contribuente ed erario e l'esaurimento dello stesso rapporto tributario (cfr. Cassazione 9223/2011), con la conseguenza che il contenuto dello stesso non può più essere rimesso in discussione. Ne deriva che, anche le richieste di rimborso dei tributi incompatibili con la normativa comunitaria, devono essere presentate entro i termini di decadenza, termini che non contrastano con le disposizioni comunitarie*". Con riferimento alle pronunce di incostituzionalità, la giurisprudenza riconosce che "*[f]uori delle ipotesi, aventi carattere di eccezionalità, in cui essa travolge tutti gli effetti degli atti compiuti in base alla norma illegittima, la dichiarazione di incostituzionalità (avuto riguardo al precetto costituzionale violato, alla disciplina dettata dalla norma riconosciuta costituzionalmente illegittima e alla natura del rapporto disciplinato da quest'ultima) comporta la caducazione dei soli effetti non definitivi e, nei rapporti ancora in corso di*

[37] *Ibidem*.

[38] Si vedano anche CGUE, 27 marzo 1980, C-127-128/79; 13 febbraio 1996, C-197 e C-252/94, punto 47; 2 dicembre 1997, C-188/95, punti 36-37; 15 settembre 1998, C-231/96.

ISSN 2036-7821

svolgimento, anche degli effetti successivi alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, restando quindi fermi quegli effetti anteriori che, pur essendo riconducibili allo stesso rapporto non ancora esaurito, abbiano definitivamente conseguito, in tutto o in parte, la loro funzione costitutiva, estintiva, modificativa o traslativa di situazioni giuridicamente rilevanti"[39]. Si evince, pertanto, che il principio di certezza del diritto impone l'individuazione del momento temporale prima del quale gli effetti della sentenza non retroagiscono. La giurisprudenza individua tale momento nella decadenza dell'azionabilità della posizione giuridica di diritto o interesse legittimo, fatte salve le norme vigenti che specificano termini prescrittivi e decadenziali. Di conseguenza, si può affermare che la sospensione impropria "in senso lato" prolunga i processi pendenti così da permettere un'eventuale disapplicazione della norma incostituzionale o contraria al diritto eurounitario[40]. Aspetto che risulta, ovviamente, non condivisibile in quanto si introdurrebbe surrettiziamente all'interno del processo un meccanismo rientrante nella disponibilità delle parti che consente alle stesse di mantenere abusivamente aperto un rapporto giuridico per le ragioni di cui sopra.
Si giunge adesso ad esaminare il passaggio centrale della sentenza. Ricordiamo che i giudici di Palazzo Spada giustificano l'ammissibilità della sospensione impropria "in senso lato" richiamando i principi di economia processuale e ragionevole durata del processo[41]. A questa affermazione, è possibile in primo luogo obiettare che i giudici amministrativi, in virtù dell'inquadramento della fattispecie sospensiva all'interno della disciplina *ex* 295 c.p.c., sono costretti ad arrestare il processo di fronte a qualsivoglia dubbio sulle norme rilevanti per l'oggetto della decisione, e ciò anche nel caso peggiore in cui il dubbio si risolva in una sentenza di inammissibilità o di rigetto. Se riconosciamo la validità dell'obiezione di cui sopra, il valore protetto

[39] Cass. Civ., sez. III, 11 aprile 1975, n. 1384. Si vedano in merito anche Trib. Roma 14 febbraio 1995, n. 1568, ove si afferma che "*L'efficacia retroattiva della sentenza dichiarativa dell'illegittimita` costituzionale di norma di legge non si estende ai rapporti esauriti, ossia a quei rapporti che, sorti precedentemente alla pronuncia della Corte costituzionale, abbiano dato luogo a situazioni giuridiche ormai consolidate ed intangibili in virtu` del passaggio in giudicato di decisioni giudiziali, della definitivita` di provvedimenti amministrativi non piu` impugnabili, del completo esaurimento degli effetti di atti negoziali, del decorso dei termini di prescrizione o decadenza, ovvero del compimento di altri atti o fatti rilevanti sul piano sostanziale o processuale*"; Cons. St., sez. VI, 20 novembre 1995, n. 1312, secondo cui "*Il principio secondo il quale l'efficacia retroattiva delle pronunce della Corte costituzionale recanti dichiarazione de illegittimita` costituzionale incontra il limite della irrevocabilita` degli effetti prodotti dalla norma invalidata nell'ambito dei rapporti esauriti, e` applicabile alle sentenze cosi` dette additive*".

[40] E. PARISI, *L'accoglimento della sospensione impropria in senso lato nel processo amministrativo, tra certezza del diritto ed equità*, cit., p.400.

[41] "*La prassi di disporre la sospensione "propria", quando ricorrerebbero i presupposti della sospensione "impropria" – appagandosi dell'informazione che quest'ultima è già stata disposta in un diverso giudizio – è agli occhi del Consiglio di Stato doppiamente vantaggiosa, perché dà al giudice il beneficio di decidere la causa dopo che è stata definita la questione pregiudiziale, e, al tempo stesso, permette di conseguire un risparmio in termini di durata del processo e di impiego di risorse giudiziarie, evitando che gli uffici, le parti, la stessa Corte, siano costretti a un'attività replicativa di quella già svolta dopo il primo atto di promovimento*". M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte*, cit., p.180.

ISSN 2036-7821

dall'argomentazione della Plenaria risulta essere l'omogeneità di trattamento tra le due situazioni giuridiche che, non operando la sospensione impropria, sarebbero decise in maniera differente a breve distanza di tempo. A ciò, è tuttavia possibile obiettare riconoscendo come l'ordinamento tolleri la difformità di trattamento tra fattispecie giuridiche identiche decise in base alla medesima norma. Si osservi, infatti, che l'autorità della cosa giudicata è protetta anche con riferimento alle sentenze della Corte costituzionale e della Corte di giustizia[42]. Inoltre, una norma di legge è considerata in vigore fino alla sua dichiarazione di incostituzionalità o di contrarietà alla normativa eurounitaria, con conseguente validità ed efficacia dei provvedimenti amministrativi che hanno come fonte la medesima legge e che non sono stati tempestivamente impugnati. Difatti, gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge non comportano l'invalidazione degli atti e provvedimenti amministrativi che non siano stati a questi fini impugnati o nei confronti dei quali il ricorso giurisdizionale sia stato dichiarato perento[43]. Infatti, "*il venir meno del presupposto normativo di un atto (nella specie declaratoria di incostituzionalità) non ne comporta la caducazione ipso iure, essendo comunque necessaria la sua rimozione con un provvedimento giurisdizionale o in via di autotutela*"[44]. Si aggiunge che è contemplata la possibilità che vi siano ricostruzioni differenti della medesima fattispecie. Ad esempio, non è presente l'istituto della pregiudiziale penale necessaria nel nostro ordinamento[45]. Infine, è da considerarsi che è consentita una difforme ricostruzione delle medesime posizioni giuridiche sostanziali da parte di giudici diversi. L'art. 8 c.p.a., consente infatti la conoscenza incidentale di questioni pregiudiziali che non siano quelle elencate dal comma secondo della norma stessa[46]. Quanto affermato permette di sostenere che il legislatore processuale favorisce i principi della certezza del diritto e della stabilità dei rapporti giuridici (aspetti rinvenibili nel valore del giudicato), il carattere vincolante delle norme positive e l'obbligo del giudice di fornire una risposta alla domanda processuale rispetto al principio di uniformità dell'applicazione della *regula iuris*, almeno nei casi in cui ciò non frammenti la pronuncia relativa alla medesima fattispecie oggetto di giudizio[47].

---

[42] S. VALAGUZZA, *Il giudicato amministrativo nella teoria del processo*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 145.

[43] Cons. St., sez. VI, 19 giugno 2001 n. 3237.

[44] Cons. St., sez. IV, 22 marzo 2001 n. 1695.

[45] E. PARISI, *L'accoglimento della sospensione impropria in senso lato nel processo amministrativo, tra certezza del diritto ed equità* cit., p. 401.

[46] La giurisdizione al riguardo è in capo al giudice ordinario, come ribadito dalla Corte costituzionale (nella pronuncia 11 novembre 2011 n. 304), ove si afferma che per «*l'esigenza di assicurare [...] una sede e un modello processuale unitari [...]. La devoluzione dell'incidente di falso al giudice civile rappresenta una (unanimemente condivisa) opzione di sistema, non soltanto di risalente tradizione [...] ma anche volta a rispondere a persistenti valori ed esigenze di primario risalto [...] tra cui la necessaria tutela della fede pubblica*». Altresì, Cons. St., sez. V, 13 settembre 1999, n. 1052; Cass Civ., S.U., 22 giugno 2018, n.16957.

[47] E. PARISI, *L'accoglimento della sospensione impropria in senso lato nel processo amministrativo, tra certezza del diritto ed equità* cit., p. 401.

ISSN 2036-7821

Infatti, così come un giudice non è vincolato all'interpretazione giuridica espressa da un altro giudice di pari grado in un diverso procedimento, non esiste una norma che imponga la condivisione del dubbio di costituzionalità, di legittimità eurounitaria o di interpretazione della norma applicabile. Ogni giudice è libero, anzi tenuto, a adattare le previsioni normative alla fattispecie concreta sottoposta alla sua attenzione, potendo anche eventualmente superare i dubbi sorti in un contesto processuale diverso sulla validità di una determinata norma. Questo non implica che la correttezza della sentenza, anche in termini di omogeneità di trattamento, non costituisca un valore riconosciuto dall'ordinamento. Anzi, tale principio è tutelato dagli strumenti che il giudice ha a disposizione nell'esercizio della propria discrezionalità, al fine di garantire una decisione giusta, anche sotto il profilo di un inquadramento uniforme della fattispecie sostanziale. Tra questi strumenti, si annoverano, ad esempio, la sospensione facoltativa *ex* art. 337, comma 2 c.p.c., che consente di introdurre nel giudizio una verità processuale elaborata da un altro organo giudicante, sebbene senza l'autorità della cosa giudicata, o altri meccanismi indicati dall'Adunanza Plenaria, quali la sospensione su accordo delle parti *ex* art. 296 c.p.c. o la cancellazione della causa dal ruolo, pur se privi di una disciplina adeguata. Si osserva che questi rimangono i mezzi attraverso cui è possibile gestire la complessità della realtà giuridica sostanziale, avvicinando la verità processuale a quella del mondo reale[48] [49]. Tuttavia, si auspica che vengano adottate formule più uniformi di intervento nel processo *ad quem* da parte di chi, trovandosi in una posizione qualificata, in quanto portatore della stessa situazione giuridica fatta valere da altri nel giudizio *a quo*, possa apportare elementi utili per la valutazione della norma[50] [51] [52].

---

[48] *Ibidem.*

[49] Altresì, in dottrina, sorge il seguente interrogativo: "*perché non applicare la norma sul rinvio dell'udienza, anziché sforzarsi di "creare" un'ipotesi di sospensione che in fondo aggrava la posizione delle parti, costringendole a presentare l'istanza di riassunzione entro un termine di decadenza?".* M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte,* cit., p.200.

[50] G. TROPEA, *L'intervento volontario nel processo amministrativo di primo grado*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1, 2023, pp. 39 ss.; M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove forme integrative*, in *Giur. cost*., 2020, n.2, p. 1013.

[51] In dottrina ci si esprime nel seguente modo sul punto: "*Appare piuttosto difficile, intanto, ragionare di effettiva apertura con riferimento alla formalizzazione in norma regolamentare ad hoc della giurisprudenza consolidata relativa all'intervento di terzi (tendenzialmente restrittiva, specie negli ultimi tempi, pur con qualche eccezione): negli ultimi due anni, infatti, la Corte ha ripetutamente ribadito il suo precedente indirizzo interpretativo anche nei piu` problematici casi di sospensione impropria pronunciata in giudizi analoghi a quello a quo (vi si e` soffermato il Prof. Romboli nella sua relazione); limitandosi a rilevare che questa prassi deve ritenersi illegittima, e che contro di essa e` necessario reagire con gli ordinari mezzi d'impugnazione (si veda, in particolare, l'ordinanza n. 202/2020). Eppure, l'inammissibilita` degli interventi dei terzi incolpevolmente pregiudicati dalla sospensione impropria (coloro che hanno fatto tutto quanto era in loro potere per sollecitare un'ulteriore rimessione alla Corte, senza ottenerla) continua ad apparire difficilmente giustificabile, oggi come ieri (D'Amico, 1998; Monaco, 2016; Pugiotto, 2019; Luciani, 2020); soprattutto perché, a ben vedere, e` piuttosto arduo reagire in modo utile e concreto alle ordinanze che dispongono la sospensione impropria: basti considerare come esse siano spesso considerate non solo legittime, ma anche non impugnabili, perché non aventi carattere decisorio (significativa, al riguardo, la giurisprudenza espressa dal Giudice Amministrativo). Il vulnus al diritto di difesa appare, in questi casi, troppo evidente per*

Per concludere, si nota che la già evidenziata frammentarietà e lacunosità delle norme in tema di sospensione implica una forte difficoltà nel gestire le ipotesi maggiormente complesse, tra le quali, appunto, quella sottesa alla sospensione impropria "in senso lato". La ricostruzione offerta dalla Plenaria rappresenta, infatti, uno sforzo argomentativo giustificato da esigenze reali e concrete ma che, tuttavia, manca di una base normativa espressa all'interno dell'ordinamento processuale[53]. Difatti, non è presente nell'ordinamento processuale amministrativo, e anche in quello civile, una norma che disciplini in maniera puntuale la fattispecie in questione[54].

In proposito, i sopracitati arresti del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale hanno enfatizzato il carattere tassativo delle ipotesi di sospensione del processo previste dalla legge e il divieto di novazione giurisprudenziale contenuto nell'art. 101, comma 2 Cost. Nonostante ciò, la Plenaria ha dovuto comunque risolvere il rischio maggiormente concreto, relativo alla possibilità che siano assunte a breve distanza decisioni contrastanti con orientamenti interpretativi della Corte costituzionale, della Corte di giustizia o dell'Adunanza Plenaria di segno differente[55]. I giudici di Palazzo Spada si dimostrano, infatti, maggiormente preoccupati per la pratica operatività processuale più che alla rigorosità sistematica e argomentano, appunto, nel senso dell'ammissibilità dell'istituto, in un'ottica evolutiva e

essere taciuto; e che cio` avvenga in un periodo di maggiore, dichiarata apertura nel giudizio, finisce inevitabilmente per aggravare tale vulnus". G. BERGONZINI, *Corte costituzionale e opinione pubblica: nel giudizio, intorno al giudizio, oltre il giudizio (alcuni brevi* rilievi), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.1, 11 febbraio 2023, p. 117. In tema altresì, M. D'AMICO, *Sospensione del processo e questione di costituzionalita` pendente*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, n.2, pp. 75 ss. Per un eventuale partecipazione al contraddittorio dei soggetti che non fossero parti del giudizio *a quo* (o non ricorrenti o resistenti nel giudizio sulle leggi da ricorso) si veda V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, in ID. (a cura di), *Il contraditorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 20, ove si afferma che "*La coerenza con il principio della «parita` delle armi» dovrebbe tuttavia imporre, in primo luogo, che il termine per costituirsi in giudizio, per tali «interventori», sia il medesimo che per le altre «parti»*".

[52] In dottrina, si è suggerito che la Corte potrebbe ammettere un'eventuale tipologia di intervento del terzo leso per effetto di una sospensione non accompagnata dal rinvio. R. BORRELLO, *L'intervento nel processo costituzionale di parti provenienti da giudizio «analogo» sospeso senza rimessione, tra esigenza di tutela dell'incidentalita` in senso esterno e garanzia del contraddittorio*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2003, pp. 1393 ss.

[53] Esempi in questo senso si ritrovano nelle seguenti pronunce: Cons. St., sez. IV, ord. n. 3926/2002; sez. V, ord. n. 5387/2011; Cons. St., Ad. Plen., ord. n. 28/2014; Tar Puglia, Lecce, sez. I, n. 3674/2015; Tar Liguria, sez. I, n. 786/2017; Tar Abruzzo, sez. I, n. 112/2019; Tar Marche, sez. I, n.252/2019.

[54] "*In cio` risiede l'interesse scientifico della sentenza in esame, che e` una mirabile espressione della complessita` del sistema processuale e delle difficolta` in cui gli organi giudicanti si trovano a decidere in assenza di disposizioni processuali adeguate*". E. PARISI, *L'accoglimento della sospensione impropria in senso lato nel processo amministrativo, tra certezza del diritto ed equità* cit., p. 402.

[55] "*Tuttavia non puo` non rilevarsi come, a prescindere dalla qualificazione della sospensione per pregiudizialita`, come sospensione "impropria" o come sospensione "necessaria" ex art. 295 c.p.c., il delineato meccanismo contribuisca a "prevenire" il contrasto tra giudicati interni e giudicato comunitario, consolidando il ruolo della Corte di giustizia quale interprete qualificato del diritto europeo*". C. DI SERI, *La certezza del diritto "costituzional-europeo" nei complessi rapporti tra giudicato interno e comunitario,* Tesi Dottorale, p. 22.

ISSN 2036-7821

maggiormente flessibile dello stesso[56]. Se ne apprezza, pertanto, la capacità di inquadrare l'istituto alla luce dei principi di effettività e tenuta del sistema normativo sostanziale, cercando di trovare una giusta ponderazione tra questi ultimi. Inoltre, è da considerare che a livello giurisprudenziale e dottrinale, è comune una tendenza oppositiva rispetto alla operatività e all'interpretazione in termini estensivi della figura della sospensione del processo, configurandosi in questo modo una difficoltà ulteriore per l'introduzione di "nuove" fattispecie all'interno dell'ordinamento. Le argomentazioni alla base di questa tesi risiedono nel principio di ragionevole durata del processo. Un esempio chiaro in questo senso lo si ritrova nella pronuncia del Tar Lazio, Roma, sez. II, 28 febbraio 2018, n. 2215, ove si afferma che "*nell'attuale sistema processuale, improntato al principio costituzionale della ragionevole durata del processo, deve reputarsi di norma esclusa, salvi i casi eccezionalmente previsti dalla legge, ogni possibilità di disporre la sospensione per ragioni di mera opportunità*". Il principio di ragionevole durata del processo, inoltre, non può ammettere che vengano impiegati particolari meccanismi processuali quando la legge riconosce al giudice un margine di discrezionalità tra strumenti alternativi funzionali al medesimo effetto, quali, in questo caso, la riunione dei giudizi. Difatti, si osserva, una riunione tra cause può essere realizzata dalla Corte costituzionale, dalla CGUE o dall'Adunanza Plenaria, al fine di ottenere una pronuncia su casi simili, sì da evitare il qui temuto prolungamento dei giudizi *a quo* che si avrebbe nel caso di possibili pronunce contrastanti o, semplicemente, perché un giudizio sull'interpretazione della norma dubbia dura più dell'altro. Si cita, come esempio in merito, quanto previsto dall'articolo 15 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo cui "*il Presidente, d'ufficio o a richiesta di parte, può ordinare che due o più cause siano chiamate alla medesima udienza per essere, se del caso, congiuntamente discusse. Dopo la discussione la Corte delibera se e quali cause debbano essere riunite per un'unica pronunzia*". Pertanto, ritornando al ragionamento, l'ammissibilità del meccanismo di sospensione impropria "in senso lato" sarebbe da considerarsi un'artificiosa ricostruzione di una causa di sospensione, non rispondente a criteri di economia processuale e in contrasto con la tassatività delle ipotesi di sospensione[57].

[56] "*In una dinamica che sicuramente tornerà ad essere oggetto di ripensamento in ragione della sua centralità rispetto al collegamento tra giudizi differenti, pare doversi sottolineare in conclusione come la pronuncia della Plenaria faccia emergere un conflitto potenzialmente dirompente tra caratterizzazione del processo in funzione del servizio reso alle parti, che porta a valorizzare la percezione di giustizia della pronuncia resa, e tenuta sistematica dell'ordinamento di diritto sostanziale, che richiede l'imposizione di limiti temporali all'esercizio di azioni. Equità e certezza; utilità pratica e sistema: questi sembrano essere gli attuali poli di attrazione che orientano l'andamento dell'interprete che voglia cimentarsi con la problematica qui analizzata e, più in generale, con la funzione e l'operatività della giustizia amministrativa*". E. PARISI, *L'accoglimento della sospensione impropria in senso lato nel processo amministrativo, tra certezza del diritto ed equità* cit., p. 402.

[57] In senso contrario all'ammissibilità dell'istituto si legga altresì E. LAMARQUE, *Sono davvero inutili le categorie classiche del "diritto processuale costituzionale?* in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n.3, 2021 p. 8: "*Faccio solo un esempio. Nel libro sostengo che ciò che forse più minaccia la buona tenuta, per il futuro, della relazione tra Corte e giudici, sulla quale si fonda l'intero nostro sistema di controllo di costituzionalità, è il dilagare della sospensione impropria (pp. 182 ss.). Con*

ISSN 2036-7821

Secondo questa visione, la sospensione impropria "in senso lato" contravverrebbe altresì con uno degli elementi essenziali dell'istituto, ossia con il suo carattere residuale. Difatti, in virtù dell'incisività dell'istituto sulla durata del processo, comportandone per l'appunto una dilatazione temporale, è necessario che, ove siano presenti meccanismi processuali meno gravosi, questi ultimi vengano preferiti; pertanto, solo nel caso in cui non ve ne siano e la sospensione del processo rappresenti un'*extrema ratio*, sarà possibile ricorrervi.

Un'ulteriore considerazione che merita di essere fatta è la seguente. L'ordinanza n. 28/2014 ha affermato che la sospensione impropria consente di evitare "*agli uffici, alle parti ed alla medesima Corte costituzionale dispendiosi adempimenti correlati alla rimessione della questione di costituzionalità" e di prevenire "il rischio di prolungare la durata del giudizio di costituzionalità (e di riflesso di quelli a quo)*"[58]. A quanto affermato nella pronuncia, in dottrina si obietta osservando che il principio di economia dei mezzi processuali va valutato con riferimento al giudizio amministrativo, e non a quello costituzionale, nel quale esistono degli strumenti funzionali ad evitare una situazione problematica[59]. In merito, M. D'Amico afferma che "*la preoccupazione di un eccessivo numero di ordinanze di rimessione concernenti questioni identiche non può incidere sul comportamento dei giudici. Sarà compito della Corte occuparsi del problema della distribuzione dei ricorsi, o della loro eventuale riunione, dinanzi ad essa*"[60] [61].La stessa

---

questo nome, come alcuni sanno, si indica quel fenomeno dalla duplice veste, soft e hard, che vede i giudici sospendere i propri giudizi in presenza di un dubbio di costituzionalita` rilevante e non manifestamente infondato senza sollevare la questione davanti alla Corte costituzionale, qualora la medesima questione sia stata gia` sollevata da altro giudice e si sia in attesa della risposta della Corte. Quando mi e` capitato di insegnare alla Scuola Superiore della Magistratura o di parlare di questo fenomeno con qualche magistrato o avvocato, ho sempre riscontrato che nessuno aveva mai spiegato loro che la sospensione impropria non dovrebbe mai essere praticata, e cio` non solo perché non e` prevista dalle norme processuali comuni e contraria alle poche norme positive sul sistema incidentale di controllo di costituzionalita`, ma anche perché gravemente dannosa, per i motivi che qui non intendo ripetere, al buon funzionamento del sistema.(…) Ma forse e` giunto il momento, per tutti noi costituzionalisti che abbiamo una responsabilita` istituzionale nella formazione dei giuristi, di impegnarci seriamente nella battaglia contro questa pratica". In senso conforme, si legga R. ROMBOLI, *Nota di richiami a Corte cost., ordd. nn. 111 e 202 del 2020,* in *Foro it.*, n.2, 2020, I, pp. 3278 ss., ove l'Autore giunge persino a chiedersi se, a fini di dissuasione dalla pratica della sospensione impropria, lesiva del diritto di difesa delle parti processuali che ne sono vittime, possa ipotizzarsi un'azione disciplinare nei confronti dei giudici che vi facciano ricorso.

[58] Cons. St., Ad. Plen., 15 ottobre 2014 n. 28.

[59] In senso conforme si veda M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte,* cit., p. 200, ove si puntualizza quanto segue: "*A questo proposito può essere utile ricordare che l'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e l'art. 54 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia prevedono la possibilità di riunione delle cause. Le esigenze di economia processuale nascenti dall'eventualità di plurime rimessioni sono state quindi considerate dal legislatore, ma in modo alquanto diverso dalla sospensione senza promovimento, il cui effetto pratico è di creare un solco tra il giudizio in cui si aperto l'incidente processuale e altri, "semplicemente" sospesi in attesa del pronunciamento della Corte sulla questione pregiudiziale sollevata nella causa "pilota"*".

[60] M. D'AMICO, *Sospensione del giudizio e questione di costituzionalità pendente*, cit., p. 75; M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte*, cit., pp. 185-200. "*Si potrebbe anzi soggiungere che le plurime rimessioni trovano riscontro nelle norme che permettono la trattazione*

ISSN 2036-7821

D'Amico, nel medesimo testo, afferma che "*tale sospensione risulta contra legem*", sulla base dell'argomentazione per cui l'impossibilità di sospendere il giudizio senza rimettere la questione alla Corte costituzionale è dovuta al fatto che non è possibile inquadrare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nell'alveo delle questioni pregiudiziali in senso tecnico, escludendo così la possibilità di applicare l'articolo 295 c.p.c.[62] Nel medesimo articolo, vengono altresì sottolineati ulteriori profili problematici che potrebbero derivare dal caso in cui la Corte costituzionale ritenesse inammissibile la questione di costituzionalità sollevata nell'altro giudizio, per ragioni inerenti ad esso. In questo caso, si osserva, la sospensione dell'altro processo sarebbe totalmente ingiustificata.

In conclusione, preme sottolineare che, successivamente alla pubblicazione dell'analizzata sentenza, vi sono varie pronunce che si conformano ai principi di diritto espressi dalla Plenaria. Tra queste, merita citare l'ordinanza del Consiglio di Stato (sez. VI, 24 febbraio 2025, n.1525) in cui si afferma quanto segue: "*Visto che le due remissioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, pur afferente ad altre controversie, rilevano ai fini della presente decisione, il Collegio ravvisa la necessità di disporre la sospensione impropria del presente giudizio fino alla definizione della suindicata questione da parte dell'Adunanza Plenaria ai sensi dell'art. 296 c.p.c., senza fissazione di nuova udienza (nei termini indicati dall'Adunanza Plenaria con sentenza 22 marzo 2024 n.4, con specifico riferimento al punto 16.4)*". Nello stesso senso si esprime la pronuncia del Tar Lazio, sez. III *quater*, 11 febbraio 2025, n. 3014, ove si riconosce come "*pur non sussistendo uno stringente nesso di pregiudizialità logico-giuridica (cd. sospensione propria), siano configurabili i presupposti per disporre la sospensione impropria (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 4 del 2024) del presente giudizio, nel rispetto dell'economia dei mezzi processuali e della ragionevole durata del processo, tanto nelle more della pronuncia della Cassazione, onde decidere sulla stessa ammissibilità del presente giudizio*"[63].

---

congiunta. Al contrario, l'ibrido della sospensione "impropria" per pregiudizialità costituzionale o comunitaria si sviluppa in una zona d'ombra, di cui molto ancora rimane da conoscere".

[61] "*il problema è se la trattazione congiunta delle questioni o dei rinvii, contemplata dalla disciplina di entrambi i giudizi incidentali – e che appunto presuppone la proposizione di plurimi atti di promovimento – sia soltanto un inutile intrigo burocratico o non soddisfi, invece, l'esigenza di arricchire il procedimento incidentale degli apporti che derivano dai processi, quali e quanti siano, in cui si presenta la questione*". M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte*, cit., p. 185.

[62] In senso conforme, G. MONTELEONE, *Giudizio incidentale sulle leggi e giurisdizione*, CEDAM, Padova, 1984, pp. 5, 49.

[63] Cfr. Tar Lazio, sez. III-*ter*, 28 giugno 2024, n. 13119, in cui si legge quanto segue "*Rilevato che in contenziosi analoghi - aventi ad oggetto i medesimi atti qui impugnati, concernenti il contributo straordinario di cui all'art. 1, commi 115-119, della l. n. 197 del 2022 - chiamati all'udienza pubblica del 21 novembre 2023, la Sezione ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità delle norme sopra richiamate per contrasto con gli artt. 3, 53 e 117 della Costituzione (cfr., tra le altre, ordinanze nn. 762, 772 e 773 del 16 gennaio 2024);*

Ritenuto pertanto opportuno che il presente giudizio, fissato per l'udienza pubblica del 18 giugno 2024 ed affidato a censure sostanzialmente sovrapponibili a quelle esaminate nelle citate ordinanze, sia sospeso, in virtù del combinato disposto di cui agli artt. 79 c.p.a. e 295 c.p.c." In dottrina si osserva altresì che "*L'ordinanza di sospensione ne esce quasi sempre*

ISSN 2036-7821

3. Conclusioni.

Il lavoro svolto si è concentrato sull'istituto della sospensione con una visione prospettica maggiormente focalizzata sulla sua concreta operatività: l'apporto giurisprudenziale in tema si dimostra fondamentale per un inquadramento della sospensione in chiave sistematica e analitico-normativa. Inizialmente, si è proceduto, alla luce dei principi di diritto espressi nel citato arresto della Plenaria, ad analizzare la questione dell'ammissibilità della sospensione impropria "in senso lato" all'interno del settore processuale amministrativo. Questo specifico lavoro ha consentito di scomporre l'istituto sospensivo soffermandoci su questioni interpretative precise, grazie alle quali è stato possibile arricchire l'analisi complessiva dell'istituto della sospensione. Si intende a questo punto trarre alcune osservazioni conclusive in merito al lavoro svolto. L'analisi delinea un istituto che soffre di una base normativa poco chiara e suscettibile di interpretazioni contrastanti, con effetti pregiudizievoli per l'operatività di alcuni principi fondamentali del nostro sistema processuale. Emerge con chiarezza il peso che l'apporto giurisprudenziale riveste in tema, essendo le varie Corti chiamate a fornire risposte interpretative, nel complesso chiare e ben argomentate. Tuttavia, come è emerso dall'analisi della sentenza oggetto del presente elaborato, quest' ultima, stante un dato normativo di partenza complesso e in molti casi carente, è facilmente oggetto di possibili critiche, anch'esse, si osserva, basate su argomentazioni corrette da un punto di vista logico-normativo e sistematico. Inoltre, preme sottolineare che gli interventi di natura giurisprudenziale mancano inevitabilmente di una visione di insieme che tenga conto di tutti gli interessi e le esigenze in gioco, in quanto relativi alla sola questione oggetto della pronuncia.

Un intervento legislativo, invece, sarebbe da considerarsi maggiormente funzionale al fine di apportare una maggiore coerenza sistematica. Del resto, data l'operatività dell'istituto sospensivo come strumento di raccordo tra settori giurisprudenziali diversi, è imprescindibile adottare un approccio multidisciplinare quando si interviene sul tema. Pertanto, alla luce della complessiva attività di analisi e studio effettuata sull'istituto della sospensione, può conclusivamente auspicarsi un intervento legislativo dotato di ampio respiro e di una visione di sistema che sia in grado di raccordare aspetti pratici e requisiti teorici, sì da fornire un impianto normativo chiaro e completo in materia.

---

motivata per relationem; in essa il giudice si limita a ravvisare l'identità delle norme per cui pende il procedimento incidentale parallelo; non c'è alcuna delibazione in termini di fondatezza (o di non manifesta infondatezza) della questione o del rinvio. M.MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte,* cit., p. 187.

ISSN 2036-7821