



**News n.1 del 9 gennaio 2024  
a cura dell'Ufficio del massimario**

**All'Adunanza plenaria l'attualità e il perimetro della c.d. sospensione impropria del processo amministrativo.**

La sesta sezione del Consiglio di Stato rimette all'Adunanza plenaria alcune questioni inerenti alla persistente possibilità o meno di disporre la c.d. "sospensione impropria" del processo amministrativo, avuto riguardo anche alla giurisprudenza della Corte costituzionale che - rispetto alla ordinanza dell'Adunanza plenaria n. 28 del 2014, che pure aveva ritenuto l'istituto, seppur non codificato, ammissibile, sembra mostrare un disfavore verso tale modalità di sospensione. Oggetto di deferimento sono anche questioni involgenti la natura e il perimetro del termine di riassunzione ex art. 80 c.p.a. in relazione al quale la giurisprudenza del giudice d'appello - i cui approdi sono stati puntualmente ricostruiti nell'ordinanza - non è univoca.

**Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 17 novembre 2023, n. 9876 – Pres. Simonetti, Est. Pascuzzi**

**Giustizia amministrativa – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE – Sospensione impropria – Istanza di fissazione udienza – Deferimento questioni all'Adunanza plenaria**

Sono deferite all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato le seguenti questioni di diritto:

*"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 ammissibilità 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 è 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), così 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 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 (1).*

(1) I.–Con l'ordinanza in rassegna la sesta sezione del Consiglio di Stato ha formulato all'Adunanza plenaria i quesiti di cui in massima, diretti a chiarire, anche attraverso una (ipotizzata) rimeditazione delle conclusioni cui è giunta l'Adunanza plenaria con ordinanza 15 ottobre 2014, n. 28 (in *Foro it.*, 2014, III, 629 con nota di TRAVI; *Urbanistica e appalti*, 2015, 47, con nota di ANDREIS), la complessiva portata della c.d. sospensione impropria nel processo amministrativo e la disciplina della prosecuzione del giudizio una volta cessata la causa di sospensione.

La vicenda procedimentale e contenziosa muove dalla originaria impugnazione, in primo grado, da parte di una società assicuratrice, del provvedimento nei confronti della stessa emesso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sanzionatorio di una pratica commerciale scorretta.

Risultata soccombente in primo grado – avendo il T.a.r. annullato detto provvedimento – l'Autorità ha interposto appello e il relativo giudizio è stato sospeso – nel 2017 – in attesa della decisione della Corte di giustizia UE (poi intervenuta con sentenza 13 settembre 2018, C-54/17- C55/17) su analoga questione inerente a coevo e diverso giudizio, nell'ambito del quale era stato disposto un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE.

È quindi intervenuta, d'ufficio, la fissazione dell'udienza, quantunque in mancanza dell'apposito impulso di parte, e senza che la sentenza della Corte UE in attesa del quale era stata disposta la sospensione impropria fosse depositata agli atti del giudizio.

II.–Dopo aver tratteggiato le fasi in cui si è articolata la vicenda contenziosa e il peculiare oggetto di rilevanza eurounitaria, la sesta sezione del Consiglio di Stato ha così articolato il proprio *iter* argomentativo:

- a) quanto alla omessa prosecuzione del giudizio ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a.:
  - a1) la decisione della correlata eccezione si pone all'intersezione di una pluralità di temi e questioni che sono: I) le statuizioni assunte in passato dall'Adunanza plenaria in tema di sospensione impropria; II) alcune pronunce successive di sezioni diverse del Consiglio di Stato che appaiono in contrasto tra loro nella definizione della natura del termine di cui all'art. 80, comma 1, c.p.a.; III) gli insegnamenti più recenti della Corte costituzionale; IV) la necessità di assicurare una applicazione effettiva delle pronunce della Corte di giustizia UE, dato anche il loro carattere "normativo";
  - a2) dall'analisi di tali variabili emerge: I) un contrasto giurisprudenziale tra precedenti di sezioni diverse del Consiglio di Stato quanto alla natura del termine di cui all'art. 80, comma 1, c.p.a.; II) l'utilità di un supplemento di riflessione su quanto a suo tempo affermato dall'Adunanza plenaria in ordine alla prassi della sospensione impropria e dell'applicazione ad essa dell'art. 80, comma 1;
  - a3) nell'ordinanza 15 ottobre 2014, n. 28, cit., la Plenaria si è così espressa: "*e) nel processo amministrativo, secondo un consolidato indirizzo (cfr., fra le tante, ordinanza sez. V, 27 settembre 2011, n. 5387; sez. IV, 11 luglio 2002, n.3926), trova ingresso la c.d. sospensione impropria del giudizio principale perla pendenza della questione di legittimità costituzionale di una norma, applicabile in tale procedimento, ma sollevata in una diversa causa; f) non si rinviene, infatti, nel sistema della giustizia amministrativa (arg. ex artt.79 e 80, c.p.a.) una norma che vieti una tale ipotesi di sospensione (cfr. Cass. civ., sez. un., 16 aprile 2012, n. 5943, in Mass. 2012, 345 ), né si profila una lesione del contraddittorio allorquando (come nel caso di specie), le parti, rese edotte della pendenza della questione di legittimità costituzionale, non facciano richiesta di poter interloquire davanti al giudice delle leggi sollecitando una formale rimessione della questione; tale esegesi, inoltre, è conforme sia al principio di economia dei mezzi processuali che a quello di*

*ragionevole durata del processo (che assumono un particolare rilievo nel processo amministrativo in cui vengono in gioco interessi pubblici), in quanto, da un lato, si evitano agli uffici, alle parti ed alla medesima Corte costituzionale dispendiosi adempimenti correlati alla rimessione della questione di costituzionalità, dall'altro, si previene il rischio di prolungare la durata del giudizio di costituzionalità (e di riflesso di quelli a quo); g) rimane inteso che il termine per la prosecuzione del giudizio sospeso è quello innovativamente sancito dall'art. 80, co. 1, c.p.a. per tutte le ipotesi di sospensione del processo amministrativo (90 giorni dimezzati nel caso dispecie a 45, in forza del combinato disposto degli artt. 87, co. 2, lett. d) e co.3, e 114, co. 8 e 9, c.p.a.); tale termine decorrerà dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del provvedimento della Corte costituzionale che definisce il giudizio [...]; invero, deve ritenersi ragionevole, ai fini della tempestiva prosecuzione del processo sospeso per la pendenza di un giudizio di legittimità costituzionale sulla disciplina applicabile nella causa a seguito di questione sollevata da altro giudice, che il termine decorra dalla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale sulla Gazzetta ufficiale – che integra un idoneo sistema di pubblicità legale per la conoscenza delle sorti del processo costituzionale – e non dalla notificazione operata dal soggetto interessato alle controparti a fini sollecitatori, in quanto tale meccanismo, rimesso alla mera volontà delle parti, non è compatibile con il principio di ragionevole durata del processo essendo suscettibile di provocare una quiescenza sine die del processo (cfr. Cass. civ., sez. I, 26 marzo 2013, n. 7580, in Foro pad., 2014, I, 1, con nota di PELLEGRINELLI; Cons. Stato, ord. sez. IV, 11 luglio 2002, n. 3926)”;*

- a4) con sentenza 3 gennaio 2023, n. 82, la sesta sezione del Consiglio di Stato – in una situazione in cui pendeva, innanzi l'autorità giudiziaria ordinaria, una vicenda relativa a una questione pregiudiziale rispetto a quella su cui si controverteva e la cui soluzione poteva avere influenza decisiva sull'esito del giudizio stesso – ha ritenuto che: I) l'art. 80, comma 1, c.p.a. non qualifica espressamente come perentorio il termine di 90 giorni entro il quale presentare l'istanza di fissazione di udienza per la prosecuzione del giudizio già sospeso, mentre nella diversa ipotesi di interruzione il terzo comma indica il termine di 90 giorni per la riassunzione quale “perentorio”; II) sulla natura (perentoria o ordinatoria) del termine di cui al primo comma della norma si sono registrati nel tempo opposti orientamenti giurisprudenziali; III) sia necessario di evitare, in ossequio al principio di ragionevole durata del processo, una quiescenza *sine die* del giudizio presuppone logicamente che il termine fissato dalla norma per la prosecuzione dello stesso abbia natura perentoria, non risultando conciliabile con la valenza solo ordinatoria dello stesso; IV) anche se l'art. 80, comma 1, c.p.a. non qualifica espressamente come perentorio detto termine, diversamente da quanto fa il comma 3 dello stesso articolo per il termine di riassunzione di quello interrotto, l'art. 35, comma 2, dello stesso c.p.a. dispone che “Il giudice dichiara estinto il giudizio...se, nei casi previsti dal presente codice, non viene proseguito o riassunto nel termine perentorio fissato dalla legge o assegnato dal giudice”, con il che viene espressamente fissata già una volta per tutte la perentorietà dei termini legali di prosecuzione o riassunzione del giudizio recati dallo stesso codice; V) la natura perentoria del termine in discussione si manifesta essenziale affinché l'art. 80, comma 1, possa soddisfare la propria trasparente ratio; VI) la stessa natura trova un pieno riscontro anche nella disciplina del processo civile (art. 297, comma 1, c.p.c.), al quale ineriscono esigenze di “ragionevole durata” non maggiori di quelle ravvisabili rispetto al giudizio amministrativo; VII) se il termine non fosse perentorio ci si troverebbe di fronte alla evidente irrazionalità e contraddittorietà di un sistema processuale che preveda meccanismi di riattivazione di un processo quiescente diversi, a seconda che si tratti di sospensione o di interruzione del giudizio; VIII) le esigenze di ragionevole durata del processo, giustificative del carattere perentorio del termine di cui al richiamato art. 80, comma 1, c.p.a., si manifestano come preminenti in

ogni ipotesi di sospensione del giudizio, al fine di evitare il pericolo di una quiescenza *sine die* dello stesso, a prescindere dalla causa di sospensione; IX) il termine di 90 giorni per la prosecuzione è perentorio tanto nell'ipotesi in cui la sospensione sia stata disposta in relazione ad un incidente di costituzionalità o di pregiudizialità europea quanto nell'ipotesi in cui la sospensione derivi dalla circostanza che altro giudice debba risolvere una controversia dalla cui definizione dipenda la decisione della causa;

a5) diversamente, con sentenza 26 febbraio 2021, n. 1686, la quarta sezione del Consiglio di Stato – in una situazione in cui il giudizio era stato sospeso perché era stata sollevata una questione di costituzionalità – ha ritenuto che: I) ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a., la sospensione del processo è disciplinata dal codice di procedura civile, dalle altre leggi e dal diritto UE; II) ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a., in caso di sospensione del giudizio, per la sua prosecuzione deve essere presentata istanza di fissazione di udienza entro novanta giorni dalla comunicazione dell'atto che fa venir meno la causa della sospensione; III) la natura ordinatoria e sollecitatoria del termine si evince da plurimi elementi: la legge non indica la parte processuale che è tenuta a presentare l'istanza e non qualifica il termine come perentorio; regola la ripresa del giudizio in modo diametralmente opposto rispetto alla fattispecie dell'interruzione del giudizio; IV) più in particolare, la qualificazione giuridica espressa è elemento necessario per affermare la natura perentoria del termine: ai sensi dell'art. 152 c.p.c., applicabile al processo amministrativo ex art. 39 c.p.a., *"I termini per il compimento degli atti del processo sono stabiliti dalla legge; possono essere stabiliti dal giudice anche a pena di decadenza, soltanto se la legge lo permette espressamente. I termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiari espressamente perentori"*; V) il comma 2, dell'art. 80 c.p.a. prevede che il processo interrotto prosegue se la parte nei cui confronti si è verificato l'evento interruttivo presenta nuova istanza di fissazione di udienza; VI) se la prosecuzione non avviene in questo modo, a norma del successivo comma 3, il processo deve essere riassunto, a cura della parte più diligente, con atto notificato alle altre parti nel termine perentorio di novanta giorni dalla conoscenza legale dell'evento interruttivo; VII) l'art. 35, comma 2, lettera a), c.p.a. prevede, invece, che il processo si estingue *"se, nei casi previsti dal presente codice, non viene proseguito o riassunto nel termine perentorio fissato dalla legge o assegnato dal giudice"*; VIII) applicando questi principi alla fattispecie sottoposta al giudizio della quarta sezione, si ricava che: l'evento che determina la sospensione può anche prescindere dallo specifico comportamento processuale di una delle parti del giudizio e riguardare invece, il giudizio medesimo nella sua oggettività; tipico è il caso della sospensione a seguito di rimessione dell'incidente di costituzionalità; l'esito non sarebbe mutato se fosse stato fatto un rinvio pregiudiziale alla CGUE; entrambe le questioni possono essere rimesse o sollevate d'ufficio dal giudice, anche senza la richiesta specifica di una o di entrambe le parti del giudizio; nel caso, poi, del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE, lo stesso si configura anche come obbligatorio e doveroso per il giudice di ultima istanza; l'evento interruttivo, viceversa, riguarda la parte processuale specificamente colpita; quanto alle conseguenze processuali concernenti la ripresa del processo, trattandosi di fattispecie diverse e non assimilabili, la norma (con riguardo al processo sospeso) non individua la parte che è tenuta a presentare l'istanza e non qualifica come perentorio il

termine per il compimento dell'attività utile; viceversa, con riguardo al caso del processo interrotto, la norma individua il soggetto interessato nella parte che ha subito l'evento interruttivo; soltanto nell'ipotesi in cui tale soggetto si dimostri disinteressato, la norma onera la parte più diligente del compimento dell'attività e qualifica come perentorio il termine di novanta giorni; ciò significa che, sul piano processuale, rispetto al processo sospeso, è sostanzialmente indifferente il soggetto che compie l'attività processuale e manca la previsione della perentorietà; la *ratio* della norma è quella – sola – ordinatoria e sollecitatoria alla ripresa dell'attività, che può avvenire a cura di una delle parti o di entrambe congiuntamente o anche separatamente;

- b) le due predette sentenze (della sesta e quarta sezione) del Consiglio di Stato giungono a due conclusioni opposte (ma entrambe affermano di essere coerenti con i principi enunciati nell'ordinanza dell'Adunanza plenaria n. 28 del 2014, cit.);
- b1) secondo la pronuncia della sesta sezione il termine previsto dall'art. 80, comma 1, c.p.a. ha natura perentoria;
- b2) secondo la pronuncia della quarta sezione detto termine ha invece natura ordinatoria;
- c) sulla posizione (sfavorevole) della Corte costituzionale in ordine alla sospensione impropria:
- c1) nella ordinanza Cons. Stato Ad. plen. n. 28 del 2014, cit., è stato affermato che: “e) *nel processo amministrativo, secondo un consolidato indirizzo [...], trova ingresso la c.d. sospensione impropria del giudizio principale per la pendenza della questione di legittimità costituzionale di una norma, applicabile in tale procedimento, ma sollevata in una diversa causa; f) non si rinvia, infatti, nel sistema della giustizia amministrativa (arg. ex artt. 79 e 80, c.p.a.) una norma che vieti una tale ipotesi di sospensione [...], né si profila una lesione del contraddittorio allorquando (come nel caso di specie), le parti, rese edotte della pendenza della questione di legittimità costituzionale, non facciano richiesta di poter interloquire davanti al giudice delle leggi sollecitando una formale rimessione della questione”;*
- c2) come è noto con l'espressione “sospensione impropria” si suole indicare la sospensione del giudizio (disposta d'ufficio o su istanza di parte) per la pendenza di una questione di legittimità costituzionale o di pregiudizialità europea rispetto alla medesima norma ovvero alla medesima questione di diritto, rilevante in tale giudizio, ma sollevata ovvero trasmessa alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia dal giudice di una diversa causa. La sospensione è impropria, in particolare, in quanto ad essa non si accompagna (con ciò che ne consegue) la trasmissione degli atti al giudice costituzionale o alla Corte di giustizia UE;
- c3) l'articolo 295 c.p.c. disciplina le ipotesi di sospensione necessaria del processo, mentre la cosiddetta “sospensione impropria” dovrebbe avere natura diversa, “discrezionale”, e quindi facoltativa, piuttosto che necessaria;
- c4) in una prospettiva più radicale, si potrebbe persino dubitare che quella impropria sia una vera sospensione, accostandola ad una forma di rinvio della (decisione della) causa, disposta senza la fissazione di una data certa;
- c5) in ogni caso, successivamente alla pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 28 del 2014, cit., che ha riconosciuto l'esistenza della sospensione impropria nel giudizio amministrativo – sull'assunto che ciò che non è vietato è ammesso, assunto al quale in una prospettiva differente si potrebbe tuttavia anche replicare che, all'inverso, nella dimensione processuale, è piuttosto ciò che non è previsto dal legislatore che di regola non può essere consentito al giudice, anche considerando il progressivo sfavore mostrato nel tempo proprio dal legislatore per le ipotesi di sospensione processuale – si è pronunciata la Corte costituzionale che nella sentenza 23 novembre

2021, n. 218 (in *Guida al dir.*, 2021, 49-50, 104, con nota di PONTE, nonché oggetto della News US in data 14 dicembre 2021) così ha ribadito la propria posizione: I) deve “*escludersi la sussistenza di una discrezionale facoltà del giudice di sospendere il processo fuori dei casi tassativi di sospensione necessaria, e «per mere ragioni di opportunità» [...]e, al contempo, a stigmatizzare la prassi della cosiddetta «sospensione impropria», vale a dire di quella sospensione disposta, senza l’adozione di un’ordinanza di rimessione a questa Corte, in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto le stesse norme, sollevata da altro giudice*”; II) “*questa prassi, che si esprime nell’adozione di un provvedimento di sospensione «difforme da univoche indicazioni normative» [...], priva le parti interessate della possibilità di accedere al giudizio di legittimità costituzionale e riduce, nel giudizio stesso, il quadro, offerto alla Corte, delle varie posizioni soggettive in gioco. Ciò, tuttavia, non è sufficiente a legittimare la parte a intervenire, perché altrimenti risulterebbe alterata la struttura incidentale del giudizio di legittimità costituzionale*”;

- c6) a ciò deve essere aggiunto che l’art. 129 del regolamento di procedura della Corte di giustizia UE stabilisce che “*L’intervento può 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*”: ne consegue (ampliando il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale) che anche nell’ipotesi di questione pregiudiziale proposta alla Corte di giustizia UE la prassi di sospendere un giudizio in attesa che analoga questione sollevata in un altro processo venga decisa dalla Corte UE priva le parti interessate della possibilità di rappresentare in maniera piena davanti alla Corte UE il fondamento della propria posizione;
- c7) in definitiva, quindi, diventa lecito chiedersi se l’affermazione fatta dall’Adunanza plenaria nella ordinanza n. 28 del 2014, cit., circa la sussistenza di una sospensione impropria del giudizio conservi validità e attualità alla luce degli orientamenti assunti dalla Corte costituzionale anche con riferimento ad una sospensione disposta per pregiudizialità unionale;
- d) sul rapporto tra sospensione impropria (ossia tra una regola processuale non codificata) e applicazione effettiva delle pronunce della Corte di giustizia UE:
- d1) la vicenda contenziosa alla base dell’ordinanza in rassegna attiene alla domanda di annullamento di una sanzione per pratica commerciale scorretta – materia di stretta derivazione dal diritto UE – nella quale occorre fare applicazione di un canone interpretativo fissato dalla Corte di giustizia UE, e che ha a tutti gli effetti valenza di fonte normativa, ancorché sulla base di un rinvio pregiudiziale formulato in un giudizio diverso ma su questione analoga;
- d2) sul punto, va rilevato che: I) la sentenza Cons. Stato, Ad. plen. 9 giugno 2016, n. 11 (in *Foro it.* 2017, III, 186, con nota di VACCARI; *Giornale dir. amm.*, 2017, 372 (m), con nota di CARBONARA) ha ricordato “*che le sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di Giustizia hanno la stessa efficacia vincolante delle disposizioni interpretate: la decisione della Corte resa in sede di rinvio pregiudiziale, dunque, oltre a vincolare il giudice che ha sollevato la questione, spiega i propri effetti anche rispetto a qualsiasi altro caso che debba essere deciso in applicazione della medesima disposizione di diritto (in tal senso è costante la giurisprudenza comunitaria [...])*”; II) gli effetti di una pronuncia interpretativa della Corte di giustizia UE sarebbero attenuati se non addirittura vanificati se non fosse assicurato alla parte che ha interesse a valersene in giudizio e ai giudici nazionali di tenerne conto in quanto componente del diritto UE, tanto più se l’impedimento fosse legato all’esistenza di una prassi processuale di creazione giurisprudenziale – la sospensione impropria – e di una regola processuale ad esso applicabile non codificata ma derivante dall’applicazione in via analogica o estensiva di quanto

stabilito per la sospensione propria, ove l'art. 80, comma 1, c.p.a. fosse letto nel senso della perentorietà del termine; III) la conclusione finale sarebbe, nel caso di specie, il determinarsi di una preclusione processuale in tesi *praeter legem* tale da impedire l'esame del merito della controversia e, dunque, tale da determinare il passaggio in giudicato di una sentenza di primo grado sebbene contraddetta dalla giurisprudenza UE ma senza che di tale giurisprudenza si possa fare applicazione; IV) occorre, pertanto, definire la disciplina giuridica applicabile alle modalità di prosecuzione di un processo sospeso in senso improprio in attesa della pronuncia della Corte di giustizia UE, richiesta di pronunciarsi su rinvio pregiudiziale disposto in altro giudizio, anche considerando la necessità di assicurare l'effetto utile del diritto UE.

IV.–Per completezza si segnala quanto segue:

e) sulla sospensione impropria:

- e1) sul perimetro del pregresso orientamento espresso da Cons. Stato, Ad. plen., ord. 15 ottobre 2014, n. 28, cit., resta da evidenziare una necessità di chiarimento – atteso che la Plenaria nell'ammettere la sospensione impropria si è limitata a dare atto, nella vicenda ivi trattata, del silenzio delle parti rispetto alla evidenziata pendenza, in altro giudizio, di separata q.l.c. – circa la persistenza o meno della possibilità di disporre una sospensione impropria e sul ruolo delle parti nell'assunzione della relativa decisione. Ciò alla luce degli approdi della Corte costituzionale, secondo cui la lesione del contraddittorio può discendere dal privare *“le parti interessate della possibilità di accedere al giudizio di legittimità costituzionale”* (Corte cost. n. 218 del 2021, cit.) e riducendo, *“nel giudizio stesso, il quadro, offerto alla Corte, delle varie posizioni soggettive in gioco”*. Ed infatti, l'ordinanza in rassegna ha espressamente invocato una eventuale rimediazione della posizione assunta dalla Plenaria nel 2014 la quale aveva evidenziato l'assenza di una *“lesione del contraddittorio allorquando [...] le parti, rese edotte della pendenza della questione di legittimità costituzionale, non facciano richiesta di poter interloquire davanti al giudice delle leggi sollecitando una formale rimessione della questione”*, risultando tale esegesi *“conforme sia al principio di economia dei mezzi processuali che a quello di ragionevole durata del processo”*; in sostanza già la Plenaria del 2014 era stata chiara nell'ammettere l'istituto solo in presenza dell'accordo delle parti;
- e2) per una definizione di tutti i tipi di sospensione impropria (in senso stretto, in senso lato), dei presupposti, dei termini di prosecuzione e della loro decorrenza, v. in dottrina E. APICELLA, in *Il processo amministrativo*, a cura di A. QUARANTA – V. LOPILATO, Milano, 2011, 609 ss.; R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2023, V ed., 1301 ss. (l'autrice conclude nel senso della sicura perentorietà del termine per la riassunzione del processo sospeso quale che sia la causa di sospensione);
- e3) sulla sospensione impropria in attesa della decisione della Corte di giustizia UE riguardante questione diversa da quella oggetto di giudizio ma suscettibile di enunciare rilevanti (per la causa sospesa) principi di diritto: Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2021, n. 3155, in *Foro it.*, 2021, III, 525, con nota di BUCCIANTE;
- e4) sulla ammissibilità della sospensione impropria qualora accompagnata da un'espressa positiva delibazione di rilevanza e non manifesta infondatezza

delle questioni e sull'assenso delle parti: Corte cost., ord. 17 settembre 2020, n. 202, in *Foro it.*, 2020, I, 3278 con nota di ROMBOLI;

- e5) sulla ammissibilità della sospensione impropria in caso di deferimento alla Plenaria: Cons. Stato, Ad. plen., 26 ottobre 2020, n. 23 (in *Foro it.*, 2021, III, 161, con nota di D'ANGELO, nonché oggetto della News US in data 9 novembre 2020), secondo cui la sospensione disposta dal giudice in attesa della enunciazione del principio di diritto cui conformare la propria successiva pronuncia costituisce "sospensione disposta dal Giudice, ai sensi degli articoli 79, co. 1, c.p.a. e 295 c.p.c., 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."; sez. IV, 26 maggio 2020, n. 3330 ("il Collegio ritiene di sospendere in parte qua il giudizio in attesa della decisione della stessa Adunanza, ai sensi del combinato disposto degli articoli 79, comma 1, c.p.a. e 75, comma 3, c.p.p., ricorrendo i presupposti per la c.d. "sospensione impropria" del processo amministrativo");
- e6) sulla inappellabilità dell'ordinanza di sospensione impropria: I) Cons. Stato, sez. III, 29 novembre 2019, n. 8204, secondo cui "Non è impugnabile l'ordinanza che dispone la sospensione impropria per pendenza di un giudizio innanzi alla Corte di giustizia Ue nel quale è stata sollevata una questione che rileva anche nel giudizio sospeso"; II) Cass. civ., sez. un., 25 gennaio 2017, n. 1916, secondo cui "Il sindacato della Corte di cassazione sulle decisioni della Corte dei conti, alla stregua dell'art. 111 Cost., è circoscritto ai limiti esterni della giurisdizione contabile, escluse quindi le modalità con le quali essa viene esercitata, cui attengono eventuali errori "in iudicando" o "in procedendo". Ciò comporta, anzitutto, che avverso l'ordinanza di una sezione giurisdizionale della Corte dei Conti che abbia sospeso, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., un processo per responsabilità amministrativa non è ammissibile il regolamento di giurisdizione, configurandosi il potere di sospendere il giudizio quale norma sul procedimento, come tale non sindacabile";
- e7) sui limiti alla appellabilità del provvedimento di sospensione, Cons. Stato, sez. V, 7 aprile 2023, n. 3614, secondo cui: I) "sul piano positivo, l'art. 79, comma 3 c.p.a. dichiara appellabili solo «le ordinanze di sospensione emesse ai sensi dell'articolo 295 del codice di procedura civile» (vale a dire, in caso di pregiudizialità, correlata alla necessità di previa definizione di «una controversia» da cui dipenda «la definizione della causa»); II) "la disposizione si giustifica, come è noto, in ragione del rilievo che, in tal caso, la vicenda anomala del processo fonda su ragioni di ordine propriamente e tecnicamente competenziale (in quanto la cognizione della «causa» pregiudiziale spetti un giudice diverso da quello della «causa» dipendente e risulti impossibile il simultaneus processus: arg. ex art. 34 c.p.c.): sicché l'introduzione, nel rito processuale civile, del rimedio del regolamento di competenza (cfr. art. 42 c.p.c.) ha imposto l'introduzione, a favore delle parti, di uno strumento impugnatorio (segnatamente, individuato nell'appello) anche nel giudizio amministrativo, atteso che un indebito ed ingiustificato arresto del processo può compromettere l'interesse ad una sollecita definizione della controversia ed impattare, più a monte, sul principio di ragionevole durata delle liti"; III) "per analogo ordine di ragioni, sono, sotto un profilo sistematico, ordinariamente impugnabili le ordinanze aventi natura a vario titolo decisoria (cfr. art. 62, che prevede l'appello avverso le «ordinanze cautelari»; l'art. 15, comma 5, relativamente all'ordinanza che pronuncia «sulla competenza» ovvero «sulla competenza e sulla domanda cautelare»; l'art. 116, comma 2, in relazione alla pronuncia resa sulla istanza ostensiva incidentale, per la quale l'appellabilità, non positivamente scolpita, è stata da ultimo sistematicamente desunta ed argomentata da Cons. Stato, Ad. plen. 24 gennaio 2023, n. 4;

*l'ordinanza con cui il giudice «provvede» a disporre «l'esecuzione di un'ordinanza», avente valore decisorio: art. 114, comma 5)»; IV) “per contro, sono ordinariamente non impugnabili, in assenza di espressa previsione positiva, le ordinanze propriamente «interlocutorie» (cfr. art. 33, comma 1, lett. b), in correlazione all'art. 36, che le individua, in termini generali, come quelle non idonee a definire, «nemmeno in parte», il giudizio): in quanto insuscettibili di «pregiudicare la decisione della causa», esse sono, ordinariamente assoggettate ad uno statuto di «revocabilità» e «modificabilità» da parte del “giudice che le ha pronunciate” (cfr. art. 177 c.p.c., applicabile in quanto compatibile ex art. 39 c.p.a.)”; V) “Ciò posto, non è dubbio che – con la evidenziata (e, in realtà, solo apparente) eccezione della sospensione «necessaria» – le ordinanze che dispongono, a vario titolo, la sospensione del processo ex art. 79 rientrano (come, per altro verso, quelle che dispongono o dichiarano l'interruzione, non a caso disciplinate in unitario contesto) nel novero di quelle interlocutorie, nei termini di una vicenda (c.d. anomala) della formale dinamica procedimentale (processus) e non della sostanziale elaborazione della decisione (judicium). Si spiega, perciò, che il loro regime rientri nel dominio esclusivo del giudice della relativa fase processuale (che, anche in via officiosa, può disporre, secondo i presupposti, la modifica parziale o l'integrale ritiro), senza possibilità di gravame.*

- e8) sulla natura perentoria del termine di prosecuzione del processo sospeso è il diritto vivente, fra cui: I) Cons. Stato, sez. VI, ord. 25 novembre 2021, n. 7901; II) Cons. Stato, sez. IV, 28 dicembre 2020, n. 8428; III) Cons. Stato, sez. VI, 29 gennaio 2015, n. 405;
- e9) sulla riassunzione dopo la declaratoria di difetto di giurisdizione (nel senso della perentorietà del termine di prosecuzione), Cons. Stato, sez. IV, 11 gennaio 2022, n. 179 (in *Foro it.*, 2022, III, 300 con nota di E. TRAVI), secondo cui: I) “in merito alla prosecuzione del giudizio a seguito dell’emanazione di ordinanza della Corte di cassazione sulla giurisdizione – qualora essa confermi la giurisdizione del giudice davanti al quale pende il processo nel cui ambito è stato sollevato regolamento di giurisdizione:
- a differenza del giudizio civile - in cui l’art. 367, comma 2, c.p.c. prevede espressamente che le parti debbano riassumere (dinanzi al giudice ordinario) il processo sospeso nel termine di sei mesi dalla comunicazione della sentenza - nel processo amministrativo difetta una regola specifica per l’ipotesi, nulla disponendo al riguardo l’art. 11 c.p.a.;
  - invero, quest’ultima disposizione, al comma 4, contempla l’ipotesi (diversa da quella di specie in cui il T.a.r., dopo la pronuncia di difetto di giurisdizione del Tribunale ordinario di Salerno e la conseguente riassunzione del giudizio, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione) in cui il giudice diverso da quello amministrativo, presso cui è incardinato il giudizio, solleva regolamento preventivo di giurisdizione e le Sezioni unite affermano con ordinanza la giurisdizione del giudice amministrativo [...];
  - pertanto, in assenza di specifiche previsioni, devono trovare applicazione le regole generali dettate dal codice del processo amministrativo per il caso di giudizio sospeso e della sua prosecuzione; dovendo quindi essere presentata, secondo il disposto dell’art. 80, comma 1, c.p.a., istanza di fissazione di udienza nel termine di 90 giorni dall’atto che fa venire meno la causa di sospensione, ossia dalla comunicazione dell’ordinanza delle Sezioni unite che regola la giurisdizione”; in dottrina: PARISI, *Le sospensioni del processo amministrativo*, Napoli, 2020, 60 ss.
- e10) per un approccio rigoroso in ordine alla sospensione del processo in genere, ex art. 295 c.p.c.: Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 7 (in *Foro it.*, 2023, III, 153 nonché oggetto della News UM in data 21 marzo 2023), secondo cui: I) “Da strumento preventivo rispetto al rischio di contrasto di giudicati, secondo una logica interna all’ordinamento processuale basata sulla sua unitarietà e sul principio di non contraddizione, la sospensione del giudizio di impugnazione dell’interdittiva antimafia per tutta la durata del controllo giudiziario porrebbe impropriamente a carico del processo, contraddistinto dall’autonomia dell’azione rispetto alla situazione sostanziale che con essa si vuole tutelare, la

realizzazione di obiettivi di politica legislativa, esorbitanti dai compiti del giudice, nella sua soggezione alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.)”; II) “Si determinerebbe così un’applicazione dell’istituto eccedente il presupposto della pregiudizialità-dipendenza previsto dall’art. 295 del cod. proc. civ., da considerarsi tassativo nella misura in cui la sospensione si determina una potenziale lesione del principio di ordine costituzionale della ragionevole durata del processo (oggi sancito per il processo amministrativo dall’art. 2, comma 2, c.p.a.), tale per cui essa viene disposta in ogni caso e solo quando il giudice davanti cui è stata proposta una domanda o un altro giudice «deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa»”; III) “Nessun rapporto di pregiudizialità-dipendenza è invece ravvisabile tra il giudizio di impugnazione dell’interdittiva antimafia e il controllo giudiziario, al di là di quello individuabile in sede di verifica dei presupposti di quest’ultimo. Ad esso segue tuttavia un’attività di carattere prescrittivo e gestorio orientata al risanamento dell’impresa indifferente all’esito del giudizio sulla legittimità dell’interdittiva in ragione degli effetti sospensivi previsti dal parimenti più volte richiamato art. 34-bis, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”; IV) “La condivisione della tesi della sospensione necessaria comporterebbe inoltre un’aporia sul piano logico, nella misura in cui essa si basa sull’esigenza non già di impedire decisioni contrastanti, ma una decisione di carattere eventualmente sfavorevole sull’impugnazione contro l’interdittiva, che si suppone – in assenza di un presupposto normativo – possa vanificare obiettivi di risanamento dell’impresa infiltrata dal fenomeno mafioso”; V) “La sospensione viene dunque argomentata secundum eventum litis, posto che una decisione di accoglimento del ricorso contro l’interdittiva avrebbe in sé l’effetto di riportare l’impresa alla piena e libera concorrenza, sulla base dell’accertamento che essa non è stata mai interessata da fenomeni di inquinamento mafioso”; VI) “Nella descritta prospettiva la sospensione del processo finisce dunque per essere intesa come rimedio rispetto a potenziali decisioni sfavorevoli”;

- e11) sulla sospensione impropria quando le parti richiedano di sollevare la q.l.c.: Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2016, n. 4765, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 184, con nota di GRILLO.