



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 38 del 23 aprile 2024
a cura dell'Ufficio del massimario

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 sussumibilità dell'istituto nella sospensione impropria in senso lato nella previsione ex art. 295 c.p.c. è 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 pregiudizialità, 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 perentorietà del termine), la cifra di una pronuncia nomofilattica – nei principi espressi e nella ampiezza degli argomenti a sostegno – di estrema importanza

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 22 marzo 2024, n. 4 – Pres. Maruotti, Est. De Nictolis

Giustizia amministrativa – Sospensione impropria – Sospensione impropria in senso lato – Riconducibilità alla sospensione necessaria – Effetti

L'Adunanza plenaria enuncia i seguenti principi di diritto:

a) nel processo amministrativo la sospensione del processo è disciplinata - ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a. - dal codice di procedura civile, dalle altre leggi e dal diritto dell'Unione europea; a sua volta il c.p.c., come interpretato dal diritto vivente della Corte di cassazione, nella lettura datane dalla Corte costituzionale, non contempla la sospensione del processo per ragioni di opportunità;

b) la c.d. sospensione impropria "in senso lato" del processo, ossia disposta, in un dato giudizio, nelle more della soluzione, in un diverso giudizio, di un incidente di costituzionalità, o di una pregiudiziale eurounitaria, o di una rimessione all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato avente carattere pregiudiziale anche nel giudizio de quo, costituisce, al pari della c.d. sospensione impropria "in senso stretto" (ossia disposta nel giudizio in cui viene sollevata questione di costituzionalità o questione

pregiudiziale eurounitaria) una sospensione necessaria ai sensi dell'art. 295 c.p.c., per la definizione di una questione avente carattere "pregiudiziale", avuto riguardo alla portata "normativa" delle decisioni della Corte costituzionale e della CGUE, e al valore di precedente parzialmente vincolante delle pronunce dell'Adunanza Plenaria;

c) la sospensione impropria "in senso lato" va adottata previo contraddittorio ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a. e solo se le parti o almeno una di esse non chiedano di poter interloquire davanti la Corte costituzionale, la CGUE, la Plenaria, nel qual caso va disposta una nuova rimessione (con conseguente sospensione impropria "in senso stretto" nelle prime due ipotesi);

d) un effetto equivalente a quello sub (c) può essere conseguito mediante una sospensione sull'accordo delle parti ex art. 296 c.p.c.; una sospensione ai sensi dell'art. 296 c.p.c. è inoltre adottabile allorché la questione rilevante nel giudizio de quo sia analoga, ma non identica, a quella già pendente davanti la Corte costituzionale, la CGUE, la Plenaria; in ogni caso, la sospensione ex art. 296 c.p.c. va disposta nel rispetto dei relativi presupposti normativi, tenendo conto che il termine massimo di durata della sospensione, ivi previsto, non è né perentorio né elemento indefettibile della fattispecie, e va modulato caso per caso sulla scorta di una valutazione prognostica circa il tempo necessario per la definizione della questione pregiudiziale pendente in diverso giudizio;

e) le esigenze di economia processuale e di ragionevole durata del processo, sottese alla c.d. sospensione impropria "in senso lato" possono essere soddisfatte, oltre che con la sospensione ex art. 295 c.p.c. (o 296 c.p.c.), anche a mezzo del rinvio dell'udienza a data fissa (o eccezionalmente a data da destinarsi) o della cancellazione della causa dal ruolo, nel rigoroso rispetto dei relativi presupposti normativi;

f) nella fisiologica applicazione delle vigenti norme processuali, se il processo subisce una stasi per attendere la definizione di una questione di costituzionalità, di una pregiudiziale eurounitaria, o di una rimessione all'Adunanza Plenaria pendente in un diverso giudizio, attraverso, alternativamente, gli istituti (1) della sospensione ex art. 295 c.p.c., (2) della sospensione ex art. 296 c.p.c. senza indicazione della data della nuova udienza, (3) della sospensione ex art. 296 c.p.c. con indicazione della data della nuova udienza, (4) del rinvio dell'udienza a data fissa o, eccezionalmente, a data da destinare, (5) della cancellazione della causa dal ruolo: (i) nella prima e seconda ipotesi le parti hanno l'onere di presentare istanza di fissazione di udienza al fine della prosecuzione del processo ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a.; (ii) nella terza e quarta ipotesi il processo prosegue, senza impulso di parte, all'udienza indicata nell'ordinanza di sospensione o nel verbale di udienza che dispone il rinvio o comunque fissata d'ufficio; (iii) nella quinta ipotesi il processo prosegue se la parte presenta istanza di fissazione di udienza entro il termine di perenzione ordinaria;

g) ove venga adottata un'ordinanza di sospensione impropria "in senso lato" senza l'audizione e/o il consenso delle parti, tale ordinanza, se non contestata con i rimedi che l'ordinamento appresta, onera le parti di presentare istanza di fissazione di udienza al fine della prosecuzione del processo ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a.;

h) ove l'ordinanza di sospensione del processo non fissi già la data dell'udienza di prosecuzione, il termine di cui all'art. 80, comma 1, c.p.a., entro cui le parti devono presentare istanza di fissazione di udienza al fine della prosecuzione del processo, a seguito di qualsivoglia ipotesi di sua sospensione senza indicazione della nuova data di udienza, ha natura di termine perentorio;

i) la perentorietà di tale termine va ribadita anche ove si traduca, nell'inerzia delle parti, in un ostacolo di fatto all'applicazione del diritto eurounitario, perché (i) il diritto eurounitario riconosce l'autonomia processuale degli Stati membri a condizione del rispetto dei principi di equivalenza ed effettività, (ii) il diritto eurounitario non impedisce la previsione di termini processuali perentori, purché proporzionati e non discriminatori, e (iii) il termine di cui all'art. 80, comma 1, c.p.a., alla

luce della giurisprudenza eurounitaria, è proporzionato, non discriminatorio, e la complessiva disciplina contenuta nell'art. 80 c.p.a. non è ambigua (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria ha chiarito, con ampio approfondimento anche storico-evolutivo, l'esatta natura giuridica della sospensione del processo, il rapporto tra vari istituti volti a determinare una 'pausa' nel processo nonché – ciò che essenzialmente costituiva oggetto dell'ordinanza di deferimento – 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.

La correlata questione era stata rimessa con ordinanza Cons. Stato, sez. VI, 17 novembre 2023, n. 9876 (oggetto della News UM in data 9 gennaio 2024).

Con tale ordinanza la sesta sezione del Consiglio di Stato aveva rimesso all'Adunanza plenaria alcune questioni inerenti alla persistente possibilità o meno di disporre la c.d. "sospensione impropria" del processo amministrativo.

Oggetto di deferimento erano 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 risultava non univoca.

II.– L'iter argomentativo seguito dalla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato si è così articolato:

a) sulla rimessione di "un punto di diritto all'Adunanza plenaria":

a1) essa è ammessa se la sezione del Consiglio di Stato "rileva che lo stesso ha dato luogo o possa dare luogo a contrasti giurisprudenziali" (art. 99, comma 1, c.p.a.), o se ritiene di non condividere un principio di diritto enunciato dall'Adunanza plenaria (art. 99, comma 3, c.p.a.);

a2) è stato già affermato come presupposto implicito per tale rimessione sia la rilevanza della questione sollevata rispetto alla res controversa, nel senso che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla sua risoluzione, sicché, qualora la questione sia meramente ipotetica e ininfluyente sull'esito del giudizio, va disposta la restituzione degli atti alla Sezione (Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 26 aprile 2023 n. 14 in *Foro amm.*, 2023, 564 e oggetto della News UM in data 16 maggio 2023; 19 aprile 2023 n. 13, in *Foro amm.*, 2023, 559 e oggetto della News UM in data 15 maggio 2023), così come quando occorra la specificazione del quesito (Cons. Stato Ad. plen., 13 dicembre 2023, n. 18, oggetto della News UM in data 10 gennaio 2024);

b) sulla modificabilità di una ordinanza che sospende il processo ai sensi dell'art. 295 c.p.c.:

b1) una statuizione di sospensione necessaria del processo ai sensi dell'art. 295 c.p.c., resa sull'accordo delle parti raccolto a verbale, non può essere modificata o sindacata (nel caso di specie nella sede dell'Adunanza plenaria) poiché non è consentito al giudice né riqualificare né sindacare d'ufficio un provvedimento giurisdizionale in assenza di un rimedio giuridico azionato dalla parte nei termini di legge;

c) sui casi (non esaustivi) di sospensione del processo:

- c1) l'art. 79, comma 1, c.p.a., dispone che *"la sospensione del processo è disciplinata dal codice di procedura civile, dalle altre leggi e dal diritto dell'Unione europea"*;
- c2) in disparte la disciplina specifica che il c.p.a. reca della sospensione del processo in caso di incidente di falso (artt. 77 e 78 c.p.a.), esso non reca una disciplina generale dei casi di sospensione del processo, ma si limita ad operare un triplice rinvio, di tipo mobile, al c.p.c., alle altre leggi, e al diritto UE;
- c3) a titolo meramente esemplificativo, va ricordato che il c.p.a. recepisce i seguenti casi di sospensione del processo contemplati dal c.p.c.: I) la sospensione necessaria di cui all'art. 295 c.p.c., in ragione della necessità della previa risoluzione di una *"controversia dalla cui definizione dipende la decisione della causa"*; II) la sospensione facoltativa di cui all'art. 296 c.p.c., *"su istanza di tutte le parti, ove sussistano giustificati motivi (...) per un periodo non superiore a tre mesi"* e con fissazione dell' *"udienza per la prosecuzione del processo"*; III) la sospensione facoltativa di cui all'art. 337, secondo comma, c.p.c., quando in un processo è invocata l'autorità di una sentenza che è oggetto di impugnazione; IV) la sospensione discrezionale di cui all'art. 367, primo comma, c.p.c., in pendenza del regolamento preventivo di giurisdizione; V) la sospensione necessaria in pendenza di un regolamento di competenza ai sensi dell'art. 48 c.p.c.;
- c4) quanto ai casi di sospensione previsti *"dalle altre leggi"*, le leggi speciali, in ragione di emergenze che di volta in volta si presentino, dispongono temporanee sospensioni *ex lege* generalizzate dei processi o limitate a talune attività processuali o a talune parti del territorio nazionale (v. ad es. l'art. 6 del d.l. n. 74 del 2020), e a volte sospensioni *ex lege* o rimesse alla valutazione del giudice, in ragione di situazioni specifiche (v. l'art. 243-bis, d.lgs. n. 267 del 2000 in tema di sospensione dei giudizi di esecuzione in pendenza delle procedure di riequilibrio finanziario degli enti locali, nonché, prima che la giurisdizione venisse trasferita per legge dal giudice amministrativo al giudice ordinario, l'art. 14 d.lgs. n. 109 del 2007);
- c5) un rilievo specifico ha l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, sulla rimessione alla Corte costituzionale, da parte di un giudice, di una questione di legittimità costituzionale, con contestuale sospensione del giudizio *a quo*; VIII) quanto al richiamo del diritto eurounitario operato dall'art. 79, comma 1, c.p.a., il par. 25 delle Raccomandazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea ai giudici nazionali (2019/C-380/01), in connessione con il rinvio pregiudiziale alla CGUE previsto dall'art. 267 TFUE, dispone che il giudizio *a quo* venga sospeso;
- c6) l'Adunanza plenaria (sentenza 13 febbraio 2023, n. 7, in *Foro it.*, 2023, III, 153 e oggetto della News UM in data 21 marzo 2023) al riguardo ha chiarito che i casi di sospensione del processo sono tassativi, poiché *"la sospensione (...) 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.)"*;

- d) sulla portata delle espressioni “*sospensione propria*” e “*sospensione impropria*” (e, nell’ambito di quest’ultima, sulla sospensione impropria “*in senso stretto*” e la sospensione impropria “*in senso lato*”):
- d1) per sospensione “*propria*”, si intende il caso in cui il processo è oggetto di una sospensione necessaria ai sensi dell’art. 295 c.p.c., perché lo stesso o altro giudice devono decidere una controversia, avente carattere pregiudiziale, dalla cui definizione dipende la definizione della causa;
 - d2) per sospensione impropria “*in senso stretto*”, si intendono i casi in cui il processo è sospeso perché un incidente ad esso relativo deve essere deciso da un diverso giudice: sono i casi di sospensione per rinvio alla Corte costituzionale, per rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, per regolamento di giurisdizione, per regolamento di competenza: in questi casi, a differenza che nella sospensione “*propria*”, il processo in realtà non è “*fermo*” in attesa della definizione di una diversa causa avente carattere pregiudiziale, ma “*prosegue in diversa sede*”, ossia presso il giudice *ad quem* competente a deciderne uno specifico incidente (quello di legittimità costituzionale, di compatibilità con il diritto eurounitario, l’incidente sulla giurisdizione o sulla competenza);
 - d3) per sospensione impropria “*in senso lato*”, si intende la sospensione del processo per questione di costituzionalità o eurounitaria (Cons. Stato, sez. III, 29 novembre 2019, n. 8204) o per rimessione all’Adunanza plenaria (Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2020, n. 3330, in *Merito*, 2020, 10, 76), sollevata da altro giudice, su questione rilevante anche nel giudizio che viene sospeso;
- e) sulla giurisprudenza della Corte costituzionale sulla sospensione del processo:
- e1) già prima della pronuncia dell’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 Corte costituzionale, con la sentenza 6 luglio 2004 n. 207 (in *Giust. civ.* 2004, I, 2899), a fronte di una prospettazione del giudice *a quo* secondo cui l’art. 295 c.p.c., “*pur sotto la rubrica ‘sospensione necessaria’ offre al giudice una vasta gamma di facoltà*” e dunque contemplerebbe una sospensione facoltativa per ragioni di opportunità, ha osservato che “*Tale presupposto interpretativo non trova, tuttavia, conforto nel diritto vivente, essendosi la giurisprudenza di legittimità, dopo talune oscillazioni iniziali, ormai consolidata, in sede di regolamento di competenza avverso i provvedimenti con i quali è disposta dal giudice la sospensione del processo (art. 42 cod. proc. civ.), nel senso che non sussiste una discrezionale, e non sindacabile, facoltà di sospensione del processo, esercitabile dal giudice fuori dei casi tassativi di sospensione necessaria*”;
 - e2) per la Corte, va “*escluso, dunque, che il giudice statuale abbia la facoltà di sospendere il giudizio per mere ragioni di opportunità*”;
 - e3) dopo la pubblicazione dell’ordinanza dell’Adunanza plenaria n. 28 del 2014, cit., la Corte costituzionale: I) ha affermato che, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale davanti ad essa, non è ammesso l’intervento di soggetti che non siano parti dei processi *a quo* (ma che hanno analogo interesse, essendo parti di altri giudizi sulla medesima questione, e che hanno formato oggetto di sospensione impropria “*in senso lato*”); II) ha ribadito, richiamando la propria sentenza n. 207 del 2004, cit., che 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*”; III) ha, al contempo, stigmatizzato 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. 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 davanti la Corte costituzionale, perché altrimenti risulterebbe alterata la struttura incidentale del giudizio di legittimità costituzionale” (Corte cost., ordinanza 17 settembre 2020 n. 202, in *Foro it.* 2020, I, 3273, con nota di ROMBOLI, in *Giur. cost.* 2020, 2338, con nota di CERRI; sentenza 23 novembre 2021, n. 218, in *Guida al dir.*, 2021, 49-50, 104, con nota di PONTE);

f) sulla “*sospensione impropria in senso lato*”:

f1) la giurisprudenza ha più volte affermato che la sospensione impropria “*in senso lato*” consente di evitare plurime rimessioni alla Corte costituzionale (v. Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 15 ottobre 2014, n. 28, cit.), alla Corte di giustizia UE (Cons. Stato, sez. V, 3 luglio 2023 n. 6461; 17 agosto 2023, n. 7791), all’Adunanza plenaria (Cons. Stato, Ad. plen., 26 ottobre 2020 n. 23, in *Foro it.*, 2021, III, 161, con nota di D’ANGELO e oggetto della News US in data 9 novembre 2020; sez. IV, 26 maggio 2020, n. 3330, cit.), di una identica questione sollevata in altro giudizio;

f2) l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con ordinanza 15 ottobre 2014, n. 28, cit., ha ritenuto ammissibile la sospensione impropria “*in senso lato*” sulla base di alcuni precedenti del Consiglio di Stato e sul presupposto dell’assenza di un espresso divieto nel c.p.a. Ha, in particolare, affermato che “*nel processo amministrativo, secondo un consolidato indirizzo (cfr., fra le tante, ordinanza sez. V, 27 settembre 2011, n. 5387; sentenza sez. IV, 11 luglio 2002, n. 3926, in Cons. Stato, 2002, I, 1575), 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; [...] 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., sez. un., 16 aprile 2012, n. 5943), 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)*”;

- f3) la Plenaria ha dunque ancorato l'istituto al consenso, quanto meno tacito, delle parti: esse possono opporsi e chiedere che vi sia una specifica rimessione della loro causa alla Corte costituzionale (o alla Corte di giustizia, o all'Adunanza plenaria), per poter interloquire davanti al giudice *ad quem*;
- f4) in definitiva, per come l'istituto è stato ricostruito dall'ordinanza n. 28 del 2014, cit., e per come viene applicato attualmente, esso può costituire un'alternativa alla sospensione impropria "*in senso stretto*", ossia alla rimessione alla Corte costituzionale o alla Corte UE della medesima questione sollevata già in altro giudizio, con conseguente sospensione del giudizio, ovvero alla riproposizione di una questione simile a quella già rimessa all'esame della Adunanza plenaria;
- f5) l'utilità pratica della sospensione impropria "*in senso lato*", quale alternativa alla sospensione impropria "*in senso stretto*" (o a una ulteriore ordinanza di rimessione all'Adunanza plenaria), si basa sui principi di economia processuale e della ragionevole durata del processo, rilevanti avendo riguardo alla giurisdizione nel suo insieme e non circoscritta a un solo plesso giudiziario o a un singolo Collegio;
- f6) la sospensione di un giudizio, in attesa che venga definita una questione già sollevata innanzi alla Corte costituzionale, alla CGUE, all'Adunanza plenaria, comporta un risparmio di tempi e costi sia per il giudice a quo che per il giudice ad quem, e per le stesse parti processuali, e quindi evita un inutile dispendio di attività processuali e accelera i tempi di definizione delle liti;
- f7) basti pensare che la rimessione di un'identica questione in più giudizi alla Corte UE comporta, per quest'ultima, un aggravio dei tempi e costi di traduzione;
- f8) si è affermato più volte che la sospensione del giudizio può dirsi necessaria, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., soltanto quando la previa definizione di "*un'altra*" controversia civile, penale o amministrativa pendente davanti ad altro giudice, sia imposta da un'espressa disposizione di legge ovvero quando, per il suo carattere pregiudiziale, costituisca l'indispensabile antecedente logico - giuridico dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato (Cass. civ., sez. VI, ordinanza 14 dicembre 2010 n. 25272, in *Mass.*, 2010, 1081; Cons. Stato, sez. VI, 28 gennaio 2013, n. 511) e che la sospensione per pregiudiziale costituzionale o eurolunitaria non sarebbe un caso di sospensione "*propria*" perché manca la "*alterità*" della causa pregiudicante;
- f9) va, tuttavia, osservato che la "*pregiudizialità*" può concernere, oltre che "*cause*", anche "*questioni*", ove si consideri l'ampia formulazione letterale dell'art. 295 c.p.c. che fa riferimento a "*una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa*";
- f10) l'espressione "*controversia*" può ritenersi riferita non solo ad una causa autonoma pregiudiziale, ma anche a una questione pregiudiziale sorta nella causa de quo. È 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*";

- f11) si deve dunque ritenere che: I) anzitutto la c.d. sospensione impropria “*in senso stretto*” disposta nel giudizio in cui viene sollevata questione di legittimità costituzionale o questione pregiudiziale eurounitaria (e prevista da fonti normative puntuali, sopra enunciate), sia da qualificare come una *species* della sospensione necessaria di cui all’art. 295 c.p.c.; II) in secondo luogo, si deve considerare che la portata pregiudiziale di una questione non ha, nella sospensione impropria “*in senso lato*”, una consistenza diversa da quella che ha nella sospensione impropria “*in senso stretto*”; III) invero, una pronuncia della Corte costituzionale di accoglimento, o interpretativa di rigetto, e una pronuncia della CGUE che affermi il contrasto del diritto nazionale con il diritto eurounitario, hanno una portata normativa, e come tale *erga omnes*, sicché, una volta sollevata una data questione davanti la Corte costituzionale o la CGUE, non può negarsi la prospettiva pregiudizialità della questione rispetto a tutte le cause pendenti in cui rilevi la medesima questione; IV) quanto ai casi di rimessione all’Adunanza plenaria, giova anzitutto osservare che nel giudizio in cui viene disposta una rimessione all’Adunanza plenaria, non viene disposta nessuna “*sospensione*” del processo, perché il giudice *a quo* (la sezione rimettente) e il giudice *ad quem* (l’Adunanza plenaria), sono il medesimo giudice (Consiglio di Stato), in diversa composizione; sicché si ha, in luogo della sospensione, un rinvio della causa, senza fissazione del termine nell’ordinanza di rimessione, e con fissazione d’ufficio della data dell’udienza dell’Adunanza Plenaria; V) quanto alla rilevanza di una questione pendente davanti l’Adunanza plenaria in un diverso giudizio dove sorge la medesima questione, va considerato che le sue pronunce, pur non avendo portata normativa secondo il modello delle decisioni della Corte costituzionale e della Corte UE, hanno una valenza di “*precedente*” che crea un vincolo di fatto per i giudici di primo grado, e un “*vincolo relativo*” vero e proprio per i giudici del Consiglio di Stato. Sicché, anche la definizione di una questione pendente davanti all’Adunanza plenaria, ha una portata pregiudiziale rispetto a un giudizio in cui viene in rilievo la medesima questione;
- f12) in tale prospettiva, la sospensione impropria “*in senso lato*”, per come si atteggia nella prassi applicativa, non può essere considerata una sospensione facoltativa *praeter* o *contra legem*, frutto di giurisprudenza creativa, ma deve essere qualificata come una *species* della c.d. sospensione impropria “*in senso stretto*” normata espressamente dall’art. 23, l. n. 87 del 1953, e dal par. 25 delle Raccomandazioni della Corte di giustizia dell’Unione europea ai giudici nazionali (2019/C 380/01); sicché va anche essa ricondotta all’art. 295 c.p.c., al pari della sospensione impropria “*in senso stretto*”, fintanto che venga disposta per la rilevanza, nel giudizio de quo, della medesima questione già pendente davanti la Corte costituzionale o la CGUE;
- f13) in tal senso va detto che: I) si è già pronunciata l’Adunanza plenaria, sia pure in via di *obiter dictum*, nella decisione n. 23 del 2020, cit., la quale ha qualificato la sospensione disposta in pendenza di questione rimessa all’Adunanza plenaria in diverso giudizio come sospensione disposta “*ex artt. 79 c.p.a. e 295 c.p.c.*”; II) va poi evidenziato che “*si rinviene un considerevole numero di*

ordinanze di sospensione impropria «in senso lato» che richiamano espressamente l'art. 295 c.p.c. [...]";

- f14) può dirsi quindi diritto vivente che le ordinanze di sospensione impropria *"in senso lato"* vengono fondate sull'art. 295 c.p.c.;
- f15) l'opzione alternativa, caso per caso, tra sospensione impropria *"in senso lato"* e *"in senso stretto"*, entrambe da ricondurre all'art. 295 c.p.c., riposa sulla volontà delle parti, elemento determinante, come già detto, nella ricostruzione dell'ordinanza dell'Adunanza plenaria n. 28 del 2014, cit.;
- f16) va infatti tenuto conto che: I) nel giudizio incidentale di costituzionalità, non possono proporre intervento le parti di un giudizio diverso da quello a quo in cui l'incidente di costituzionalità sia stato sollevato, neppure se si tratta di parti di un giudizio oggetto di sospensione impropria *"in senso lato"* (v. Corte cost. n. 202 del 2020 e n. 218 del 2021, citt.); II) per il caso di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, l'art. 129 del regolamento di procedura della Corte di giustizia UE dispone 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"*;
- f17) davanti all'Adunanza plenaria non è sufficiente a consentire l'intervento la sola 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 (Cons. St., Ad. plen., 13 settembre 2022, n. 13, oggetto della News UM in data 20 ottobre 2022; 26 ottobre 2020, n. 23, cit.; 2 aprile 2020, n. 10, in *Guida al dir.*, 2020, 21, 108, con nota di GIZZI; *Merito*, 2020, 5, 69, con nota di CHIARELLI, *Urbanistica e appalti*, 2020, 670, con nota di MIRRA, *Foro amm.* 2020, 722, con nota di GRIGNANI, *Giornale dir. amm.* 2020, 505, con nota di MOLITERNI, *Nuovo notiziario giur.*, 2020, 463, con nota di PALMIERI, *Rass. avv. Stato*, 2020, 2, 91, con nota di BELLÌ, *Giur. it.* 2021, 157, con nota di INGEGNATTI, *Foro amm.*, 2020, 1374 (m), con nota di IANNOTTA, *Riv. giur. urbanistica*, 2020, 954, con nota di AGNOLETTI e oggetto della News US in data 14 aprile 2020; 30 agosto 2018, n. 13, in *Foro it.* 2019, III, 345 e oggetto della News US in data 17 settembre 2018; 3 luglio 2017, n. 3, in *Foro it.*, 2018, III, 32, con nota di SPUNTARELLI; 4 novembre 2016, n. 23, in *Guida al dir.*, 2017, 2, 50, con nota di PONTE);
- f18) in ragione dei divieti o limiti all'intervento davanti alla Corte costituzionale, alla Corte di giustizia UE e all'Adunanza plenaria, nei giudizi in cui sorge una questione già 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 è sufficiente la sospensione impropria *"in senso lato"*), e l'interlocuzione davanti a detti Consessi, per la quale è strumentale una nuova ordinanza di rimessione e la sospensione impropria *"in senso stretto"* per la rimessione alla Corte costituzionale o alla CGUE, mentre nessuna sospensione occorre in caso di rimessione all'Adunanza plenaria. Va solo precisato che se una questione, già pendente in Plenaria, viene in rilievo in un giudizio davanti a un T.a.r., che non può disporre una rimessione *per saltum* alla Plenaria, alle parti va prospettata la possibilità di una sospensione

impropria “*in senso lato*” (o una delle altre possibilità), senza che le parti abbiano possibilità di fruire di una rimessione diretta alla Plenaria, in ragione del grado in cui pende la lite;

f19) in definitiva, la sospensione impropria “*in senso lato*” assolve alla medesima finalità della sospensione impropria “*in senso stretto*”, vale a dire attendere la definizione di una questione che ha portata pregiudiziale anche nel giudizio *de quo*, sebbene sollevata in un diverso giudizio, e l’opzione tra i due istituti riposa su ragioni di economia processuale e ragionevole durata del processo, e sulle scelte difensive delle parti dei giudizi *de quo*;

f20) la prassi seguita dalle sezioni del Consiglio di Stato risulta essere in tal senso (v. ad esempio Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2021 n. 3155 che dispone la sospensione impropria “*in senso lato*” in pendenza di pregiudiziale eurounitaria in altro giudizio, su espressa istanza di parte; le ordinanze della V sezione del Consiglio di Stato, 28 febbraio 2023 n. 2033 e altre di rimessione alla CGUE, tutte sulla medesima questione; le ordinanze Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 25 ottobre 2021, nn. 904, 906 e altre seguenti che hanno disposto la sospensione impropria, per pendenza di questione di legittimità costituzionale sollevata in altro processo, sul presupposto che le parti non avessero chiesto di poter interloquire direttamente in Corte costituzionale; le ordinanze Cons. Stato, sez. V, 23 agosto 2016 n. 3676, 20 luglio 2016 n. 3265, 30 maggio 2016 n. 2270, che hanno disposto la sospensione impropria “*in senso lato*” in pendenza di pregiudiziale eurounitaria in altro giudizio, sul presupposto che le parti non avevano manifestato interesse a interloquire davanti la Corte UE);

f21) a sostegno dell’assunto che la sospensione impropria “*in senso lato*” ha un fondamento normativo nell’art. 295 c.p.c. giovano i seguenti dati normativi e di sistema: I) come già ricordato, il c.p.a. non disciplina in via diretta tutti i casi di sospensione del processo (menzionandone uno solo, la sospensione per querela di falso), ma fa un rinvio dinamico al c.p.c., alle altre leggi, al diritto eurounitario (art. 79, comma 1, del c.p.a.); II) l’art. 44, comma 1, l. n. 69 del 2009, ha indicato, tra le finalità della codificazione del processo amministrativo, l’adeguamento della legge “*alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori*”; III) in un sistema connotato da riserva di legge in materia di processo (art. 111, comma 1, Cost.), i precedenti giurisprudenziali non costituiscono autonoma fonte del diritto, e devono pertanto trovare sempre fondamento in una norma scritta di rango primario;

f22) le pronunce della Corte costituzionale (nn. 207 del 2004; 202 del 2020; 218 del 2021, citt.) hanno affermato che il “*diritto vivente*” non conosce la sospensione del processo per mere ragioni di opportunità. Basti ricordare, come esempio di tale diritto vivente le sentenze (alle quali si rinvia per la disamina dei relativi casi) relative a: Cass. civ., sez. un., 1 ottobre 2003, n. 14670 (in *Foro it.*, 2004, I, 1474, con nota di TRISORIO LIUZZI), Cass. civ., sez. I, 26 marzo 2013, n. 7580 (in *Foro pad.*, 2014, I, 1, con nota di PELLEGRINELLI);

f23) in base al combinato disposto del sopra ricordato principio della legge delega, e dell’art. 79 comma 1, c.p.a., deve trarsi la conclusione che il c.p.a. ha inteso richiamare i casi di sospensione del processo previsti dal c.p.c., da

interpretare alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale, sopra richiamata;

- f24) in definitiva, la sospensione impropria "*in senso lato*" deve ritenersi ammessa nel perimetro dei casi di sospensione già previsti dall'ordinamento: 1) la Cassazione ha ricondotto la fattispecie all'art. 296 c.p.c., con "*adattamenti*". Questa Plenaria ritiene che l'istituto sia ordinariamente riconducibile all'art. 295 c.p.c. Le due soluzioni differiscono più nella forma che nella sostanza, perché in entrambi i casi si richiede il consenso delle parti e non si ritiene necessario fissare il termine della nuova udienza. La stessa Corte di cassazione, con la citata pronuncia n. 7580 del 2013 riconduce la sospensione impropria "*in senso lato*" nel perimetro dell'art. 296 c.p.c., ammettendo tuttavia la possibilità che la sospensione non sia disposta per un termine prefissato non superiore a tre mesi e con fissazione della nuova udienza nell'ordinanza di sospensione del processo, come esige l'art. 296 c.p.c., bensì "*entro termini contenuti, seppur non predeterminati mediante fissazione ab initio dell'udienza di prosecuzione come formalmente richiesto dall'art. 296 c.p.c.*";
- f25) vi è dunque una sostanziale convergenza, al di là dell'uso di diverse espressioni lessicali, tra la soluzione di cui alla ordinanza Ad. plen. n. 28 del 2014 cit., e quella di cui alla Cass. civ. n. 7580 del 2013; né vi è una divergenza sostanziale tra la qualificazione della sospensione impropria "*in senso lato*" come sospensione ex art. 295 c.p.c. ovvero come sospensione ex art. 296 c.p.c., una volta che sia acquisito che in entrambi i casi le parti devono acconsentire e che in entrambi i casi non viene fissata (*rectius*, può non essere fissata) la nuova udienza;
- f26) va aggiunto che la varietà dei casi pratici che possono presentarsi sfugge ad una soluzione univoca e che entrambi gli strumenti (295 c.p.c. e 296 c.p.c. e altri che saranno indicati) possono essere utilizzati in base alle circostanze. Esemplificando, se la questione già pendente in Corte costituzionale, o Corte UE, o Plenaria, non è perfettamente identica a quella che si ritiene rilevante nel giudizio de quo, o se il giudice non sia convinto che sia effettivamente rilevante, lo strumento più appropriato da utilizzare potrebbe essere la sospensione su istanza e con l'accordo delle parti di cui all'art. 296 c.p.c. e non la sospensione ex art. 295 c.p.c.;
- f27) si deve pertanto escludere che la Plenaria n. 28 del 2014, cit., nonché la successiva prassi applicativa, abbiano inteso creare un nuovo caso di sospensione del processo *praeter legem* o *contra legem*: sebbene, come evidenziato dall'ordinanza di rimessione, la Plenaria n. 28 del 2014, cit., faccia riferimento ai precedenti giurisprudenziali e al silenzio del c.p.a., ciò non significa che essa abbia considerato i precedenti alla stregua di fonte del diritto processuale o ammesso la sospensione del processo fuori dai casi espressamente contemplati;
- f28) piuttosto, tale Plenaria ha inteso motivare sinteticamente sull'esistenza dell'istituto (che non era in contestazione in quel giudizio) secondo il quadro normativo vigente come interpretato dalla giurisprudenza, e ha fondato la possibilità di sospensione del processo, nella sostanza, sul consenso delle parti e sull'assenza di una lesione del contraddittorio, così bilanciando le esigenze

di economia processuale con quelle della tutela del contraddittorio: tanto più che all'epoca di adozione della Plenaria n. 28 del 2014, cit., era già noto l'orientamento della Corte costituzionale, espresso dalla decisione n. 207 del 2004, cit.;

g) sul contenuto necessario di un'ordinanza di sospensione impropria "*in senso lato*":

g1) se sul piano dogmatico la soluzione preferibile è quella che qualifica la sospensione impropria "*in senso lato*" come sospensione ex art. 295 c.p.c., tuttavia, come già visto, da un lato, ai fini pratici, si realizza un effetto equivalente anche se siffatta sospensione venga disposta ai sensi dell'art. 296 c.p.c., e dall'altro lato, ci sono casi in cui la soluzione più appropriata è quella di una ordinanza ex art. 296 c.p.c.;

g2) nel paradigma normativo dell'art. 295 c.p.c., la sospensione impropria "*in senso lato*" va disposta sentite le parti ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., e solo se le parti, o anche una sola di esse, non rappresenti l'esigenza di interloquire direttamente davanti la Corte costituzionale, la Corte UE, la Plenaria: nel qual caso, andrà disposta una nuova rimessione alla Corte costituzionale, alla Corte UE, alla Plenaria, con sospensione impropria "*in senso stretto*", nei primi due casi;

g3) l'ordinanza di sospensione impropria "*in senso lato*" adottata ai sensi dell'art. 295 c.p.c., non contiene la data della nuova udienza, e onera le parti di presentare un'istanza di fissazione di udienza ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a., dopo la cessazione della causa di sospensione del processo;

g4) diversamente, il paradigma normativo della sospensione ex art. 296 c.p.c. esige: I) l'istanza di tutte le parti; II) giustificati motivi per la sospensione; III) la sospensione per un periodo non superiore a tre mesi; IV) la fissazione, nell'ordinanza di sospensione del processo, dell'udienza per la prosecuzione del processo medesimo;

g5) nella prospettiva della già citata Corte di cassazione n. 7580 del 2013 si ha una "*manipolazione*" dell'art. 296 c.p.c. sotto il duplice profilo che non necessariamente viene fissato un termine finale per la sospensione e non viene già fissata l'udienza di prosecuzione del processo: si tratta allora di stabilire se una siffatta "*manipolazione*" sia consentita, alla luce del principio costituzionale di ragionevole durata del processo, del principio di economia processuale, e delle citate pronunce della Corte costituzionale nn. 207 del 2004; 202 del 2020; 218 del 2021;

g6) in linea di principio, la sospensione del processo, allungando i tempi processuali, e comportando in ogni caso un *vulnus* alla corretta ed efficiente gestione delle udienze e delle pendenze, è un istituto di carattere eccezionale, e la relativa disciplina non si presta ad esegesi analogica;

g7) tuttavia, l'art. 296 c.p.c., laddove prevede la sospensione per un termine non superiore a tre mesi, va 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*": sicché, il termine di tre mesi previsto dall'art. 296 c.p.c., deve ritenersi ordinatorio e non perentorio, e deve perciò ritenersi consentita, per ragioni obiettive quali sono quelle di attendere l'esito di un

incidente di costituzionalità o 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;

- g8) in aggiunta a quanto affermato dall'Adunanza plenaria n. 28 del 2014 e a quanto dispongono, nella prassi applicativa, le ordinanze di sospensione impropria "*in senso lato*", la sospensione impropria "*in senso lato*" deve essere espressamente qualificata come sospensione ai sensi dell'art. 295 c.p.c. (o ai sensi dell'art. 296 c.p.c.), e, per l'effetto, le parti devono essere informate, ai sensi dell'art. 73, comma 3, del c.p.a., della possibilità di siffatta sospensione quale alternativa alla diretta rimessione, nella causa de quo, della questione alla Corte costituzionale (o alla Corte UE o all'Adunanza plenaria) e devono concordare su tale alternativa: di tale accordo dovrà darsi atto nel verbale di udienza e nell'ordinanza di sospensione;
- g9) inoltre, sulla base di una valutazione prospettica in ordine ai tempi di decisione dell'incidente in ragione del quale la causa viene sospesa, l'ordinanza dovrà già indicare il termine massimo di sospensione e fissare la nuova udienza, ovvero potrà non fissare alcun termine. In questa seconda evenienza, l'ordinanza dovrà espressamente rendere edotte le parti che esse hanno l'onere di presentare istanza di fissazione di udienza finalizzata alla prosecuzione del processo ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a.;
- g10) l'esigenza di economia processuale sottesa all'istituto della sospensione impropria "*in senso lato*", da qualificarsi come sospensione ex art. 295 c.p.c. o ex art. 296 c.p.c., può essere soddisfatta anche attraverso altri istituti, consentiti dal c.p.a., sempre a condizione che le parti non dichiarano di avere interesse a interloquire davanti al giudice *ad quem*. In particolare vengono in rilievo le seguenti opzioni: I) il rinvio della causa a data fissa, motivando nel verbale di udienza, ai sensi dell'art. 73, comma 1-bis, c.p.a., sulle ragioni del rinvio e sull'accordo delle parti ad attendere la definizione di un incidente di costituzionalità, o eurounitario, o di una rimessione all'Adunanza plenaria, in un diverso processo; con tale soluzione, non vi è alcun onere delle parti di chiedere la fissazione dell'udienza per la prosecuzione del processo; II) la cancellazione della causa dal ruolo, sentite le parti e dandone atto nel verbale di udienza; la cancellazione dal ruolo onera le parti di presentare una nuova istanza di fissazione di udienza entro il termine di perenzione ordinaria del processo; tale possibilità deve però ritenersi ammessa solo nei processi soggetti a impulso di parte, perché la cancellazione della causa dal ruolo non è logicamente compatibile con i giudizi soggetti a riti processuali in cui non occorre istanza di parte per la fissazione dell'udienza (es. riti ex artt. 87, 120, 130, c.p.a.); III) in linea di principio, deve ritenersi non ammessa la possibilità di un "*rinvio a data da destinare*" che talora si riscontra nella prassi, perché il concetto stesso di "*rinvio*" implica che venga anche stabilita la nuova data di udienza; IV) non si può tuttavia escludere che eccezionali esigenze pratiche giustifichino l'adozione di tale tipologia di rinvio, ad es. perché va disposto un rinvio a lungo termine e non è ancora disponibile il calendario delle udienze; V) inoltre può accadere che un siffatto tipo di rinvio sia di fatto disposto: ove ciò accada, è compito delle segreterie e dei presidenti monitorare tali rinvii,

per la fissazione d'ufficio della nuova udienza, mentre non vi è alcun onere delle parti di chiedere la fissazione dell'udienza per la prosecuzione del processo;

g11) giova infine aggiungere che sia nel caso di ordinanza ex art. 296 c.p.c. a termine, che di rinvio a data fissa, nulla preclude, ove in prossimità della nuova udienza risulti che la questione pregiudiziale sollevata in altro giudizio non sia stata ancora definita, che le parti chiedano, anche fuori udienza, un ulteriore rinvio, che può essere disposto anche con motivato decreto presidenziale fuori udienza (art. 73, comma 1-bis, c.p.a.);

h) sulle modalità di prosecuzione del giudizio:

h1) posto che le esigenze di economia processuale e ragionevole durata del processo sottese alla sospensione impropria "*in senso lato*" possono essere perseguite attraverso la sospensione ex art. 295 c.p.c., quella ex art. 296 c.p.c., o mediante il rinvio della causa o la cancellazione dal ruolo, a seconda dell'istituto prescelto, diverse sono le conseguenze in ordine ai meccanismi di prosecuzione del giudizio: I) nei casi di sospensione ex art. 295 c.p.c., occorre un impulso di parte ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a.; II) altrettanto è a dirsi per il caso di sospensione ex art. 296 c.p.c. senza fissazione di nuova udienza; III) nei casi di sospensione ex art. 296 c.p.c. con previsione della data della nuova udienza, non è previsto (né necessario) alcun impulso di parte; IV) nel caso di rinvio a data fissa, o, eccezionalmente, a data da destinare, non è previsto (né necessario) alcun impulso di parte; V) nel caso di cancellazione della causa dal ruolo (quando è consentito, ossia nei riti soggetti a impulso di parte), occorre un'istanza di fissazione di udienza entro il termine di perenzione ordinaria;

h2) va ulteriormente detto che può patologicamente verificarsi che venga disposta una sospensione impropria "*in senso lato*" senza interpellare le parti o senza il loro consenso: mentre un'ordinanza disposta ex art. 296 c.p.c. con l'accordo delle parti, ma senza fissazione della nuova udienza, deve ritenersi legittima, un'ordinanza di sospensione impropria "*in senso lato*", disposta senza il consenso delle parti, deve ritenersi viziata. Si tratta di ordinanza viziata, ma tuttavia non abnorme, e quindi soggetta ai rimedi che l'ordinamento prevede (v. in tal senso Corte cost. n. 202 del 2020, cit.) e, in difetto di esperimento di tali rimedi, l'ordinanza va considerata alla stregua di un'ordinanza di sospensione che non contiene il termine per la prosecuzione del processo, sicché le parti sono onerate, ai sensi sia dell'art. 297 c.p.c. che dell'art. 80, comma 1, c.p.a., di chiedere la fissazione dell'udienza, nel termine previsto dall'art. 80, comma 1, c.p.a.;

h3) va pure ricordato che l'art. 297 c.p.c. dispone che, se col provvedimento di sospensione non è stata fissata l'udienza in cui il processo deve proseguire, le parti debbono chiederne la fissazione, nel termine ivi previsto: l'art. 297 c.p.c., che è collocato sistematicamente sia dopo l'art. 295 che dopo l'art. 296 c.p.c., si riferisce a tutti i casi di sospensione del processo, e a tutte le ordinanze di sospensione, sia quelle che fisiologicamente non fissano l'udienza di prosecuzione (art. 295 c.p.c.), sia quelle per le quali la mancata fissazione della data della nuova udienza costituisca una patologia che non ha trovato rimedio.

A sua volta l'art. 80 c.p.a. dispone che, in caso di sospensione del processo, per la sua prosecuzione deve essere presentata istanza di fissazione, senza fare distinzione tra i diversi casi di sospensione del processo, e tra i casi di ordinanze che fisiologicamente non fissano l'udienza di prosecuzione e i casi di ordinanze che patologicamente non fissano la data della nuova udienza;

- h4) va escluso che l'onere di parte di chiedere la fissazione dell'udienza, anche quando l'ordinanza di sospensione sia illegittima, possa essere supplito da un impulso d'ufficio;
- h5) occorre, però, dare conto della previsione recata dall'art. 80, comma 3-bis, c.p.a., di ambigua formulazione, che potrebbe prestarsi alla lettura che un impulso d'ufficio sia consentito: premesso che detta disposizione stabilisce che in tutti i casi di sospensione del giudizio (oltre che di interruzione), il presidente può disporre istruttoria per accertare la persistenza delle ragioni che la hanno determinata e *"l'udienza è fissata d'ufficio trascorsi tre mesi dalla cessazione di tali ragioni"*, ossia dopo che è scaduto il termine per l'impulso di parte (pari a novanta giorni nell'ipotesi dell'art. 80, comma 1, c.p.a. e a tre mesi nell'ipotesi dell'art. 80, comma 3, c.p.a.), essa sembra, in base al suo tenore letterale, prevedere un impulso d'ufficio sia nella verifica del perdurare delle cause di sospensione che nella prosecuzione del giudizio. Tuttavia una siffatta esegesi contrasterebbe: I) con la perdurante regola secondo cui è onere della parte proseguire o riassumere il giudizio sospeso o interrotto, entro un termine imposto a pena di estinzione del processo (art. 80, commi 1, 2, 3, c.p.a.; art. 35, comma 2, lett. a), c.p.a.); II) con la natura dispositiva del processo e con il principio di parità delle parti; III) con l'eccezionalità della rimessione in termini di una parte per un adempimento processuale, che postula il presupposto dell'errore scusabile, interpretato in senso restrittivo dall'Adunanza Plenaria (Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 10 dicembre 2014, n. 33, in *Foro amm.*, 2014, 3061; 2 dicembre 2010 n. 3, in *Foro it.*, 2011, III, 133, con nota di SIGISMONDI; *Corriere merito*, 2011, 223 (m), con nota di RAIOLA; *Urbanistica e appalti*, 2011, 326, con nota di TRAVI; *Dir. proc. amm.*, 2011, 759, con nota di APICELLA; *Giur. it.* 2011, 1921 (m), con nota di TASSONE; Id., 10 dicembre 2014 n. 33, in *Foro it.* 2015, III, 13); IV) con la stessa natura discrezionale del potere officioso presidenziale;
- h6) il meccanismo officioso di cui all'art. 80, comma 3-bis, c.p.a., va interpretato nel senso che esso mira a eliminare situazioni di stallo nella verifica del perdurare delle cause di sospensione, in relazione a giudizi sospesi da lungo tempo e in cui le parti non informano l'ufficio dell'esito della vicenda pregiudiziale, attraverso un'istruttoria presidenziale: I) una volta accertato che la causa di sospensione è cessata, e acclarato che sono decorsi i tre mesi che costituiscono lo *spatium deliberandi* per l'impulso di parte, la previsione non consente di sostituire con un'iniziativa d'ufficio l'onere di impulso di parte per la riattivazione del processo a seguito della cessazione di una causa di sospensione del processo; II) la fissazione di ufficio dell'udienza è finalizzata non già necessariamente alla prosecuzione del processo, ma alla verifica da parte del collegio se la causa di sospensione sia effettivamente cessata e se l'inerzia delle parti sia o meno giustificata; ove ingiustificata, ne consegue

l'estinzione del processo per mancata tempestiva prosecuzione; III) invero, il citato comma 3-bis dispone che l'udienza è fissata d'ufficio "*trascorsi tre mesi dalla cessazione di tali ragioni*", ossia "*dopo*" il decorso del termine per l'iniziativa di parte. Il che implica che l'udienza viene fissata per trarre le conseguenze processuali dell'inerzia delle parti. E sempre che non sia possibile, a fronte di situazioni di inerzia manifesta e che non danno adito a dubbi, definire la causa con decreto monocratico di estinzione del processo preso fuori udienza;

- h7) un'esegesi diversa, nel senso della sostituzione dell'impulso di parte con quello d'ufficio, creerebbe un insanabile contrasto del comma 3-bis con i commi 1, 2, e 3 dell'art. 80 c.p.a., e farebbe porre un dubbio di legittimità costituzionale della previsione per disparità di trattamento tra i giudizi in cui non viene fatta istruttoria sul perdurare degli eventi sospensivi (nei quali rimane l'impulso di parte) e quelli in cui viene fatta istruttoria, nei quali l'impulso di parte è sostituito dall'impulso d'ufficio: se il rationale della disposizione in commento fosse l'impulso d'ufficio in funzione acceleratoria, non si comprenderebbe perché l'impulso d'ufficio non è attivabile fintanto che è possibile l'impulso di parte (ossia nei tre mesi decorrenti dalla cessazione della causa di sospensione), così come non si giustificerebbe un'iniziativa d'ufficio dopo che le parti, con la loro inerzia protratta tre mesi, hanno manifestato disinteresse per la causa;
- h8) l'affermazione sopra fatta, secondo cui anche un'ordinanza di sospensione illegittima non esonera la parte dall'onere di chiedere la fissazione dell'udienza una volta cessata la causa di sospensione, non lascia la parte priva di tutela a fronte di una sospensione illegittima: l'ordinamento infatti appresta adeguati e proporzionati rimedi alla parte che si dolga, per quel che qui interessa, che un'ordinanza di sospensione impropria "*in senso lato*" del processo è stata adottata senza il contraddittorio delle parti, precludendo ad essa la facoltà di interloquire davanti la Corte costituzionale, la Corte UE, l'Adunanza plenaria, come sarebbe stato possibile se il giudice avesse rimesso in quel giudizio la questione pregiudiziale a uno di tali Consessi;
- h9) quanto all'individuazione di tali rimedi, anzitutto, qualificata l'ordinanza di sospensione impropria "*in senso lato*" come ordinanza riconducibile all'art. 295 c.p.c., ne discende la sua appellabilità ai sensi dell'art. 79, comma 3, c.p.a.;
- h10) giova inoltre ricordare che la Corte di cassazione ha dato un'interpretazione estensiva dell'art. 42 c.p.c., che formalmente contempla il rimedio del regolamento di competenza solo per impugnare le ordinanze di sospensione del processo ai sensi dell'art. 295 c.p.c.: secondo le Sezioni unite, dall'esclusione della configurabilità di una sospensione facoltativa *ope iudicis* del giudizio, fuori dai casi tassativamente previsti dall'ordinamento deriva sistematicamente, come logico corollario, l'impugnabilità, ai sensi dell'art. 42 c.p.c., di ogni sospensione del processo, quale che ne sia la motivazione, e che il ricorso deve essere accolto ogni qualvolta non si sia in presenza di un caso di sospensione *ex lege* (Cass., sez. n. 14670 del 2003, cit.);
- h11) più in generale, il rimedio dell'art. 42 c.p.c. è stato ritenuto estensibile a casi di ingiustificata quiescenza del processo in ragione di sospensioni non consentite ab origine o il cui mantenimento non si giustifica (Cass. civ., sez.

un., 29 luglio 2021 n. 21763., in Riv. dir. proc., 2022, 284; Cass. civ., sez. VI, ordinanza 1 aprile 2021 n. 9057, in Riv. dir. internaz. privato e proc., 2022, 96);

- h12) tale ragionamento della Corte di cassazione può essere seguito nell'esegesi dell'art. 79 comma 3, c.p.a., a tenore del quale le ordinanze di sospensione del processo emesse ai sensi dell'art. 295 c.p.c. sono appellabili: il rimedio dell'appello va esteso alle ordinanze di sospensione del processo diverse da quelle adottate ai sensi dell'art. 295 c.p.c., quando si intenda contestare che la sospensione del processo sia stata disposta al di fuori dei relativi presupposti processuali (arg. da Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 25 febbraio 2021 n. 144), ferma la preclusione del rimedio per contestare il merito di un'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia UE (Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 25 febbraio 2021 n. 144; Cons. Stato, sez. V, 19 luglio 2023, n. 7076, in *Foro amm.*, 2023, 1021; Cons. Stato, sez. III, 29 novembre 2019 n. 8204, cit.; Cass. civ., sez. un., 11 dicembre 2007 n. 25837, in *Nuova giur. civ.*, 2008, I, 721, con nota di DE ANGELIS, *Lavoro nelle p.a.*, 2008, 92, con nota di FERRETTI; *Lavoro giur.* 2008, 603, con nota di MARIN; *Giornale dir. amm.*, 2008, 641, con nota di PIOGGIA; *Risorse umane nella p. a.*, 2008, 2, 151 (m), con nota di ZAMPIERI; *Mass. giur. lav.*, 2008, 777, con nota di FIORILLO; *Riv. giur. lav.*, 2008, II, 592, con nota di ZITTI; *Guida al dir.*, 2008, 1, 14, con nota di TATARELLI; *Riv. impiego dirigenza pubblica*, 2008, 2, 9, con nota di GABIGLIANI; sez. n., 31.5.1984 n. 3317, in *Foro it.*, 1984, I, 1483);
- h13) in relazione ad ordinanze di sospensione adottate dal giudice di primo grado al di fuori dei parametri normativi, oltre al suddetto rimedio dell'appello, alle parti è aperta la possibilità di sollecitare il potere presidenziale di cui all'art. 80, comma 3-bis, c.p.a. di fissazione dell'udienza, negli stretti limiti in cui l'esercizio di tale potere è consentito, come sopra indicati;
- h14) il rimedio dell'appello, ex art. 79 comma 3, del c.p.a., riguarda le ordinanze di sospensione del processo rese nei giudizi davanti al T.a.r., e non si estende alle ordinanze di sospensione del processo rese dal Consiglio di Stato-CGARS. In tal caso, avverso le ordinanze di sospensione disposte in grado di appello, soccorrono: I) il rimedio in senso lato, attivabile d'ufficio, se del caso su sollecitazione delle parti, di cui all'art. 80, comma 3-bis, c.p.a., nei limiti sopra visti; II) la possibilità di chiedere la revoca dell'ordinanza di sospensione impropria, come ammesso dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (v. Cons. St., sez. V, ordinanza 02 febbraio 2017 n. 457; 11 novembre 2016 n. 4687).
- i) sulla natura (perentoria o ordinatoria) del termine di prosecuzione del processo:
- i1) il termine per l'istanza di fissazione di udienza finalizzata alla prosecuzione del giudizio, previsto dall'art. 80, comma 1, c.p.a., è un termine perentorio: I) sebbene l'art. 80, comma 1, c.p.a., non rechi una qualificazione espressa del termine ivi previsto come perentorio, a differenza di quanto fa il comma 3 del medesimo articolo in relazione al termine per la riassunzione del processo a seguito di interruzione, tale dato letterale non è affatto decisivo per trarne la conclusione che il termine sia ordinatorio; II) già la formulazione letterale dell'art. 80, comma 1, c.p.a., depone nel senso della natura perentoria del

termine posto che vi si afferma che l'istanza di fissazione dell'udienza "deve" essere presentata entro il detto termine;

- i2) a tale risultato ermeneutico conduce anche il canone dell'interpretazione sistematica: I) come già ricordato, l'art. 79, comma 1, c.p.a., richiama, per la sospensione del processo, la disciplina contenuta nel c.p.c., sicché ogni lacuna o dubbio esegetico inerente alle norme sulla sospensione del processo, contenute nel c.p.a., va colmato mediante ricorso alla disciplina recata dal c.p.c.; II) orbene, l'art. 297 comma 1, c.p.c., che costituisce norma speculare dell'art. 80, comma 1, c.p.a., dispone che, se col provvedimento di sospensione non è stata fissata l'udienza in cui il processo deve proseguire, le parti debbono chiederne la fissazione entro un termine espressamente qualificato come *"perentorio"*; III) le due previsioni contengono una minima differenza sulla durata del termine, quantificato in *"tre mesi"* dall'art. 297 comma 1, c.p.c. e in *"novanta giorni"* dall'art. 80, comma 1, c.p.a.: per ragioni di coerenza dell'ordinamento normativo nel suo complesso, non può che ritenersi che il termine per l'istanza di fissazione di udienza finalizzata alla prosecuzione del processo a seguito di sua sospensione, abbia la stessa natura nel processo civile e nel processo amministrativo, e dunque sia perentorio anche nel processo amministrativo, essendo tale nel processo civile; in entrambi i casi il principio di ragionevole durata del processo e quello di leale collaborazione delle parti, in una con il divieto di abuso del processo, esigono che il processo non subisca stasi irragionevoli e che gli adempimenti delle parti siano tempestivi; IV) esigenze di coerenza normativa si impongono anche nell'esegesi congiunta dell'art. 80, comma 1 e dell'art. 80, commi 2 e 3, c.p.a.:
- i commi 2 e 3 dell'art. 80 prevedono, a seguito di interruzione, sia la possibilità di prosecuzione che di riassunzione del giudizio;
 - la giurisprudenza ha ritenuto che il termine per la prosecuzione del giudizio a seguito di interruzione, previsto dal comma 2, è perentorio come il termine di riassunzione del comma 3, e tanto sebbene l'art. 80, comma 2 non contempli alcun termine né lo qualifichi; e ciò in applicazione dell'art. 305 c.p.c. (fra le più recenti Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 22 settembre 2022, n. 964; v. inoltre i numerosi decreti monocratici di estinzione del processo, che equiparano, e considerano perentorio, il termine di prosecuzione dell'art. 80, comma 2, e il termine di riassunzione dell'art. 80, comma 3, a seguito di interruzione del processo, e, in particolare, tra i più recenti, decreti Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2023 n. 681; 31 gennaio 2023 n. 95);
 - ebbene, non si comprenderebbe perché il termine per chiedere la prosecuzione del giudizio dovrebbe essere perentorio nel caso del comma 2 e ordinatorio nel caso del comma 1 dell'art. 80 c.p.a.; III) deve aggiungersi che, ai sensi dell'art. 35, comma 2, lett. a), c.p.a., il giudice dichiara estinto il giudizio se, nei casi previsti dal c.p.a., *"non viene proseguito o riassunto nel termine perentorio fissato dalla legge o assegnato dal giudice"*: il riferimento alla prosecuzione del giudizio deve ritenersi fatto anche al caso dell'onere di prosecuzione a seguito di sospensione del giudizio; IV) non convince l'affidamento che la decisione Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1686 fa sull'art. 152, comma 2 c.p.c. a tenore del quale i termini stabiliti dalla legge

sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiara espressamente perentori, per inferirne che il silenzio dell'art. 80, comma 1, c.p.a. sulla natura del termine comporti che si tratta di un termine ordinatorio: I) tale esegesi non dimostra perché l'art. 152, comma 2 c.p.c. deve ritenersi applicabile alla sospensione del giudizio nel processo amministrativo. Invero, l'art. 39, comma 1, c.p.a. dispone che, per quanto non disciplinato dal c.p.a., *"si applicano le disposizioni del codice di procedura civile in quanto compatibili o espressione di principi generali"*; II) l'applicazione dell'art. 152, comma 2, c.p.c. nel processo amministrativo presuppone dunque, la doppia verifica che ci sia una lacuna nel c.p.a., e che l'art. 152, comma 2, c.p.c. sia espressione di un principio generale o sia compatibile con il c.p.a.; III) non risulta dimostrata l'esistenza di una lacuna nella disciplina della sospensione del processo da colmare con l'art. 152, comma 2, c.p.c., perché in materia di sospensione del processo si applicano le norme del c.p.c. oggetto di richiamo puntuale, e in particolare il citato art. 297, comma 1 c.p.c., che qualifica come perentorio il termine per la prosecuzione del giudizio a seguito di sospensione; IV) manca perciò in radice il presupposto per applicare l'art. 152, comma 2, c.p.c., ossia l'assenza di qualificazione normativa del termine come perentorio, perché la qualificazione normativa espressa esiste, essendo contenuta nell'art. 297 c.p.c., che trova applicazione nel processo amministrativo in via immediata e diretta, per via di richiamo espresso e puntuale. Sicché, nemmeno occorre verificare se l'art. 152, comma 2 c.p.c. sia espressione di un principio generale o sia compatibile con il processo amministrativo, perché nel caso di specie difetta in radice il primo dei presupposti che consentono l'integrazione del processo amministrativo con il c.p.c.; V) non sarebbe coerente con un sistema processuale governato dal principio della ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2, Cost., e art. 2, comma 2, c.p.a.) rimettere alla mera volontà delle parti la ripresa della trattazione, con il rischio di provocare una quiescenza del giudizio *sine die* o perlomeno una quiescenza coincidente con il ben più lungo termine di perenzione; VI) il canone dell'interpretazione storica conforta la soluzione della natura perentoria del termine:

– prima dell'entrata in vigore del c.p.a., si delineava un contrasto interpretativo tra la tesi secondo cui per la prosecuzione del giudizio sospeso occorreva un'istanza di fissazione di udienza, da presentarsi nel termine di perenzione (che prima del c.p.a. era biennale) (Cons. Stato, sez. IV, 9 ottobre 2002 n. 5364, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2002, 2344; Id., IV, 17 febbraio 2000 n. 911, in *Foro it.*, 2001, III, 285; Id., IV, 14 aprile 1998 n. 610, in *Foro amm.*, 1998, 1028; Id., IV, 14 luglio 1997 n. 706, in *Cons. Stato*, 1997, I, 998; Id., V, 13 ottobre 1988 n. 558, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 123, con nota di CARACCILO LA GROTTIERIA; Id., IV, 9 febbraio 1985 n. 77, in *Cons. Stato*, 1985, I, 257; Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 3 giugno 1999, n. 213, in *Cons. Stato*, 1985, I, 829) e la tesi che riteneva applicabile l'art. 297 c.p.c., con la conseguenza che l'istanza di fissazione di udienza andava presentata entro il termine perentorio ivi previsto (Cons. Stato, sez. VI, 15 giugno 2009 n. 3829, in *Foro it.*, 2009, III, 497, con nota di TRAVI; *Riv. amm.*, 2009, 405 (m), con nota di BRUNETTI; Id., V, 23 gennaio 2008, n. 133; Id., IV, 11 luglio 2002, n. 3926, in *Cons. Stato*, 2002, I, 1575

; Id., IV, 6 novembre 1998, n. 1461, in *Cons. Stato*, 1998, I, 1727); già prima del c.p.a., l'opzione per la seconda soluzione, basata sull'esistenza di un termine perentorio per l'iniziativa di parte ai sensi dell'art. 297 c.p.c., veniva ancorata a considerazioni fondate sui principi di ragionevole durata del processo e lealtà processuale (*Cons. Stato*, sez. VI, 15 giugno 2009, n. 3829, cit.);

– il c.p.a., avendo consapevolmente optato per una delle due tesi previgenti e svincolato l'istituto della sospensione del giudizio da quello della perenzione, e avendolo ancorato al c.p.c., ha anche optato per la soluzione dell'onere di prosecuzione del giudizio a cura delle parti entro un termine perentorio, e non entro il termine di perenzione del giudizio, in coerenza, peraltro, con il principio di delega secondo cui il processo amministrativo deve assicurare la ragionevole durata del processo; VII) Nel senso della perentorietà del termine di cui all'art. 80, comma 1, c.p.a. è la pressoché univoca giurisprudenza del Consiglio di Stato (oltre al precedente della VI sezione richiamato dall'ordinanza di rimessione - ossia *Cons. Stato*, sez. VI, 3 gennaio 2023, n. 82 - v. *Cons. Stato*, sez. III, 2 agosto 2023, n. 7489; Id., III, 7 giugno 2023, n. 5603; Id., V, 24 novembre 2022, n. 10364; Id., IV, 19 aprile 2021, n. 3155, in *Foro it.*, 2021, III, 525; Id., IV, 28 dicembre 2020 n. 8428; Id., V, 3 dicembre 2020, nn. 7651 e 7653; Id., V, 23 dicembre 2019, n. 8724; Id. VI, 23 luglio 2019, n. 5188; Id., VI, 15 gennaio 2019, n. 381; Id., V, 5 giugno 2018, n. 3381; CGARS, 31.1.2018 n. 47). Vanno inoltre ricordati i numerosi decreti monocratici decisorii, che hanno dichiarato l'estinzione del processo per mancata prosecuzione ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a., che esplicitamente o implicitamente hanno ritenuto tale termine perentorio, diversamente non potendo ricollegare all'inattività delle parti l'effetto giuridico dell'estinzione del giudizio (*Cons. Stato*, sez. VII, 11 maggio 2023, n. 566; sez. II, 24 maggio 2020, nn. 1893 e 1895; IV, 20 dicembre 2019, nn. 1946-1951; 13 dicembre 2019, nn. 119-121; 5 dicembre 2019, nn. 114-115; VI, 30 agosto 2019, n. 91; *Cons. giust. amm. sic.*, sez. giur., 14 gennaio 2022, n. 41; 6 luglio 2021 n. 161; 27 maggio 2020 n. 48; 11 novembre 2019, nn. 107-108, in *Foro amm.*, 2019, 74; 14 ottobre 2019 n. 99; 31 luglio 2018, n. 125; 18 giugno 2018, n. 85; 4 giugno 2018, nn. 79-83; 4 aprile 2022 n. 41; sez. V, 9 settembre 2016 n. 1188; sez. III, 18 aprile 2016, nn. 463-466, in *Gazzetta forense*, 2016, 138; *Cons. Stato*, 10 marzo 2014, n. 205; sez. IV, 6 febbraio 2014 n. 122); VIII) sono rimasti pertanto precedenti isolati nel senso della non perentorietà del termine di cui all'art. 80, comma 1, del c.p.a., quello invocato dall'ordinanza di rimessione (sez. IV n. 1686 del 2021, cit., e la decisione *Cons. Stato*, sez. IV, 25 agosto 2015, n. 3985, in *Foro amm.*, 2015, 1918);

- i3) alla conclusione che il termine in questione ha natura perentoria non osta la circostanza che occorrerebbe assicurare un'applicazione effettiva delle pronunce della Corte di giustizia UE, dato anche il loro carattere "normativo";
- i4) in tal senso va ribadito, in linea di principio, 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*

[...]” (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);

- i5) tuttavia, per principio generale dell’ordinamento, fuori dal campo dei giudizi permeati dall’impulso d’ufficio in connessione con l’esigenza di un’applicazione officiosa e imperativa del diritto (es. processo penale), la corretta applicazione del diritto obiettivo nel caso concreto, in presenza di contrasto tra le parti, postula la via processuale, che è onere della parte interessata diligentemente perseguire e coltivare: il principio dispositivo permea sia la tutela dei diritti che quella degli interessi legittimi, come si evince dall’art. 24 Cost., secondo cui tutti “*possono*” agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, mentre non esiste un principio costituzionale di sostituzione dell’iniziativa di parte con l’impulso d’ufficio, fuori dal processo penale. Inoltre, nel processo amministrativo, la rimessione in termini di una parte che sia decaduta dall’osservanza di un termine perentorio, passa per gli stretti presupposti, già ricordati, della scusabilità dell’errore, a garanzia non solo della certezza del diritto, ma anche del principio di parità delle armi e di non discriminazione in favore di una parte processuale e a detrimento dell’altra;
- i6) a tali generalissimi e basilari principi non fa eccezione la corretta applicazione del diritto eurounitario, ivi comprese le pronunce della Corte di giustizia UE: I) la Corte UE riconosce il principio dell’autonomia processuale degli Stati membri, ribadendo l’importanza che riveste, sia nell’ordinamento giuridico dell’Unione che negli ordinamenti giuridici nazionali, il principio di stabilità del diritto e dei rapporti giuridici e una buona amministrazione della giustizia, purché l’autonomia procedurale degli Stati membri rispetti i principi di equivalenza e di effettività (Corte di giustizia UE, 10 luglio 2014, C-213/13), vale a dire purché il processo davanti ai giudici nazionali non renda impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio di diritti di derivazione eurounitaria, attraverso l’imposizione di oneri inutili o sproporzionati (Corte di giustizia UE, 14 settembre 2017, C-184/16, §§ 58-60; Id., 13 marzo 2014, C-29/13 e C-30/13, § 33); II) secondo la Corte, nell’ambito di tale autonomia procedurale, la fissazione di termini di ricorso a pena di decadenza, purché ragionevoli nell’interesse della certezza del diritto, a tutela sia del singolo sia dell’amministrazione, è compatibile con il diritto dell’Unione (Corte di giustizia UE, 14 settembre 2017, C-184/16, § 60; 17 novembre 2016, C-348/14, § 41; 16 gennaio 2014, C-429/12, § 29; 18 ottobre 2012, C-603/10, § 23; 15 aprile 2010, C-542/08, § 28; 6 ottobre 2009, C-40/08, §§ 41-43 che ha ritenuto ragionevole un termine processuale di 60 giorni; 24 marzo 2009, C-445/06, § 32; 16 luglio 2009, C-69/08, § 45; 19 settembre 2006, C-392/04 e C-422/04, § 57; 24 settembre 2002, C-255/00, 34-35; 11 luglio 2002, C-62/00, § 34-35; 17 novembre 1998, C-228/96, § 19; 2 dicembre 1997, C-188/95, §§ 48-49; 17 luglio 1997 C-90/94, §§ 46-49; 25 luglio 1991 C-208/90, § 16; 16 dicembre 1976 C-33/76, § 5; 16 dicembre 1976 C-45/76, §§ 17-18); III) persino nel settore dei pubblici appalti relativi a lavori, servizi e forniture, nonostante il diritto eurounitario preveda anche una disciplina processuale, la CGUE ha ribadito il principio di

autonomia processuale degli Stati membri, con i limiti sopra visti (Corte di giustizia UE, 12 dicembre 2002 C-470/99, §§ 17 e 76, che ha ritenuto congruo un termine di ricorso di due settimane; 27 febbraio 2003 C-327/00, §§ 52-56, che ha ritenuto congruo un termine di 60 giorni; 11 ottobre 2007, C-241/06; 14 febbraio 2019, C-54/18); IV) la Corte ha ritenuto irragionevoli termini procedurali/processuali in taluni casi particolari, in cui:

– più brevi termini di decadenza erano stati introdotti in luogo di previgenti più lunghi termini di prescrizione in assenza di un congruo periodo transitorio (Corte di giustizia UE, 24 settembre 2002, C-255/00, § 42), ovvero – una pubblica autorità aveva tenuto un “comportamento mutevole” circa l’interpretazione da dare a una data decisione amministrativa, così cagionando la proposizione tardiva del rimedio giurisdizionale da parte dell’interessato (Corte di giustizia UE, 27 febbraio 2003, C-327/00, §§ 58-61),
– nel settore della tutela dei consumatori, vi era un giudicato implicito sul carattere non abusivo di certe clausole contenute nei contratti con i consumatori, sicché il giudicato implicito non poteva ostare al rilievo d’ufficio del carattere abusivo delle clausole stesse nel successivo giudizio di esecuzione (Corte di giustizia UE, 17 maggio 2022, C-693/19 e C-831/19, § 66-66); V) la Corte di giustizia UE ha aggiunto che ogni caso in cui sorge la questione se una norma di procedura nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l’applicazione del diritto dell’Unione deve essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell’insieme del procedimento, del suo svolgimento e delle sue peculiarità, nonché, se del caso, dei principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento (Corte di giustizia UE, 17 maggio 2022, C-693/19 e C-831/19, § 60; 22 aprile 2021, C-485/19, § 53; 15 marzo 2017, C-3/16, § 53; 14 dicembre 1995, C-430/93 e C-431/93, § 19); VI) da tali arresti della Corte si può desumere il principio generale secondo cui i processi davanti ai giudici nazionali non devono imporre oneri manifestamente sproporzionati che rendono impossibile o estremamente difficile l’esercizio di diritti di derivazione eurounitaria, ma anche il corollario di tale principio, vale a dire che la certezza del diritto giustifica la decadenza o prescrizione di siffatti diritti di derivazione eurounitaria, se non coltivati entro i termini processuali previsti dalle leggi nazionali, purché si tratti di termini ragionevoli; VII) in aggiunta, la Corte di giustizia ha:

– affermato, persino in un settore connotato da relazioni asimmetriche, quale è quello della tutela dei consumatori, che il rispetto del principio di effettività non può giungere al punto di esigere che un giudice nazionale debba compensare un’omissione procedurale di una parte o supplire integralmente alla completa passività della parte interessata (Corte di giustizia UE, 6 ottobre 2009, C-40/08, § 47) e che il rispetto del principio di effettività non può supplire integralmente alla completa passività del consumatore interessato (Corte di giustizia UE, 17 maggio 2022 C-693/19 e C-831/19, § 58; 1 ottobre 2015 C-32/14, § 62);

– affermato che, purché siano rispettati i suddetti principi di equivalenza ed effettività, non contrasta con il diritto eurounitario “il principio di diritto nazionale secondo il quale in un procedimento civile il potere o dovere del giudice di sollevare motivi d’ufficio è limitato dall’obbligo per lo stesso di attenersi all’oggetto della lite e di basare la sua pronuncia sui fatti che gli sono stati presentati”. Secondo la Corte di giustizia UE, “tale limitazione è giustificata dal principio secondo il quale l’iniziativa di un processo spetta alle parti, e il giudice può agire d’ufficio solo in casi eccezionali in cui il pubblico interesse esige il suo impulso. Questo principio attua concezioni condivise dalla maggior parte degli Stati membri quanto ai rapporti fra lo Stato e il singolo, tutela i diritti della difesa e garantisce il regolare svolgimento del procedimento, in particolare preservandolo dai ritardi dovuti alla valutazione dei motivi nuovi” (Corte di giustizia UE, 14 dicembre 1995, C-420/93 e C-431/93, §§ 20 e 21); VIII) in definitiva, anche se lo spirare dei termini processuali previsti dalle leggi processuali nazionali impedisce, di fatto, l’esercizio dei diritti riconosciuti dal diritto dell’UE, ciò non si traduce in una violazione del diritto dell’UE, purché i termini siano ragionevoli, proporzionati e non discriminatori, sicché ne risultino rispettati i principi di effettività e di equivalenza (Corte di giustizia UE, 17 luglio 1997, C-90/94, § 48); IX) se ne può concludere che il diritto UE, ivi comprese le pronunce della Corte di giustizia UE a portata “normativa”, non deve trovare applicazione d’ufficio, e non giustifica un soccorso istruttorio in favore della parte inerte nell’attivazione dei propri diritti fintanto che i termini siano chiari, proporzionati, non discriminatori; X) è questa la mediazione tra il “primato” del diritto eurounitario, che ne impone un’applicazione “effettiva”, e i principi di certezza del diritto e parità delle parti del processo, raggiunta attraverso il principio eurounitario di proporzionalità, che non differisce, in tale applicazione, dal principio costituzionale di ragionevolezza; XI) tale ragionamento, riferito dalla Corte di giustizia ai termini di ricorso, deve ritenersi estensibile ai termini infra processuali per adempimenti all’interno del processo, per identità di ratio e di esigenza di assicurare la certezza del diritto. Soccorrono in tal senso taluni precedenti della Corte di giustizia UE riferiti a preclusioni processuali di diritto nazionale che, secondo la Corte, possono legittimamente precludere la piena applicazione del diritto eurounitario (Corte di giustizia UE, 6 ottobre 2021, C-561/19, §§ 61--65; 15 marzo 2017 C-3/16, § 56; 17 marzo 2016 C-161/15, §§ 24-31; Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 28 aprile 2021, n. 972; 26 aprile 2021, n. 371; Cons. Stato, sez. IV, 9 luglio 2020, n. 4403);

- i7) con riferimento all’istituto della sospensione impropria “in senso lato” non ricorre alcuna violazione dei suddetti principi processuali affermati dalla Corte UE, alla luce delle considerazioni che seguono: I) per il caso della sospensione impropria “in senso lato”, il termine perentorio di prosecuzione non è di creazione giurisprudenziale, posto che la sospensione impropria “in senso lato” va qualificata come sospensione ai sensi dell’art. 295 c.p.c. (o, con effetto equivalente, ai sensi dell’art. 296 c.p.c.); non viene imposto alle parti alcun onere incerto, oscuro, o sproporzionato; II) il termine per presentare istanza di fissazione di udienza finalizzata alla prosecuzione del processo, pari a novanta giorni, è coerente con la giurisprudenza eurounitaria che ha ritenuto

congrui e ragionevoli anche termini processuali ben inferiori (Corte di giustizia UE, 6 ottobre 2009 C-40/08, §§ 41-43; Id., 27 febbraio 2003, C-327/00, §§ 52-56; 12 dicembre 2002, C-470/99, §§ 17 e 76); III) non ricorre nemmeno una situazione di cambiamento normativo *in peius* quanto al termine processuale, senza adeguato periodo transitorio (Corte di giustizia UE, 24.9.2002 C-255/00, § 42), perché la vicenda *de qua* si è svolta molti anni dopo l'entrata in vigore del c.p.a. che, come ricordato, tra la tesi della prosecuzione del ricorso entro il termine di perenzione e quella di prosecuzione entro il termine perentorio di novanta giorni/tre mesi, ha optato per quest'ultima; IV) infine, non ricorre una situazione di "*comportamento mutevole*" di una pubblica autorità (Corte di giustizia UE, 27 febbraio 2003, C-327/00, §§ 58-61) per il fatto che l'art. 80 c.p.a., da un lato prevede, al comma 1, l'iniziativa di parte per la prosecuzione del processo e dall'altro lato prevede, al comma 3-bis, la fissazione d'ufficio dell'udienza, perché, come già affermato, la fissazione d'ufficio dell'udienza ai sensi e per gli effetti dell'art. 80, comma 3-bis, c.p.a., dopo che è scaduto il termine per l'impulso di parte, è finalizzata alla verifica delle conseguenze dell'inerzia delle parti, non è un inammissibile soccorso in favore di una parte inerte e a detrimento dell'altra, che in quell'inerzia ha confidato, e non è pertanto finalizzata a sostituire l'iniziativa di parte con un'iniziativa d'ufficio; V) a tale conclusione si perviene avendo tenuto conto del ruolo dell'art. 80 c.p.a. "*nell'insieme del procedimento, del suo svolgimento e delle sue peculiarità, nonché dei principi che sono alla base del sistema giurisdizionale italiano, e segnatamente la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento*" (Corte di giustizia UE, 17 maggio 2022 C-693/19 e C-831/19, § 60; Id., 22 aprile 2021, C-485/19, § 53; 15 marzo 2017, C-3/16, § 53; 14 dicembre 1995, C-430/93 e C-431/93, § 19).

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

j) sulla sospensione impropria:

- j1) 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);
- j2) 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;
- j3) 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;
- j4) sulla ammissibilità della sospensione impropria in caso di deferimento alla Plenaria: Cons. Stato, Ad. plen., 26 ottobre 2020, n. 23, cit., 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, cit. (“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”);

- j5) sulla inappellabilità dell’ordinanza di sospensione impropria: I) Cons. Stato, sez. III, 29 novembre 2019, n. 8204, cit. 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”;
- j6) 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 pronunzia «sulla competenza» ovvero

«sulla competenza e sulla domanda cautelare»; l'art. 116, comma 2, in relazione alla pronunzia 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.

j7) 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;

j8) 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.

- j9) 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, cit., 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"*;
- j10) 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;

k) sull'interpretazione della legge:

- k1) sul criterio letterale quale canone fondamentale di ermeneutica: tra le diverse, Cass. civ., sez. lav., 26 gennaio 2012, n. 1111, secondo cui *“la norma giuridica deve essere interpretata, innanzi tutto e principalmente, dal punto di vista letterale, non potendosi al testo «attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», pertanto, nell’ipotesi in cui l’interpretazione letterale di una norma di legge sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l’interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, merce l’esame complessivo del testo, della mens legis, specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma, così come inequivocabilmente espressa dal legislatore; soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l’elemento letterale e l’intento del legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, cosicché il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all’equivocità del testo da interpretare”*;
- k2) sulla generale regola ermeneutica c.d. *“di conservazione degli atti”*: Cass. civ., sez. un., 5 giugno 2014, n. 12644, secondo cui tale regola *“espressamente codificata dall’articolo 1367 c.c., in materia contrattuale, ma da ritenersi operante, in quanto espressione di un sovraordinato principio generale insito nel sistema, anche e soprattutto in tema di interpretazione della legge, sulla scorta della quale, tra le diverse accezioni possibili di una disposizione (normativa, amministrativa o negoziale), deve propendersi per quella secondo cui la stessa potrebbe aver qualche effetto, anziché nessuno”*;
- k3) sull’interpretazione storico evolutiva: Cass. civ., 25 febbraio 2020, n. 5022, secondo cui essa determina che *“una determinata fattispecie negoziale non può che essere valutata sulla base dell’ordinamento vigente, posto che l’attività ermeneutica non può dispiegarsi «ora per allora», ma all’attualità”*;
- k4) sulla finalità dell’interpretazione autentica: tra le tante, da ultimo, Corte cost., 10 marzo 2022, n. 61 (oggetto della News US in data 29 aprile 2022, alla quale si rinvia, in particolare, con specifico approfondimento sul legittimo affidamento rispetto alla retroattività legislativa); 22 novembre 2000, n. 252 (in *Foro it.*, 2000, I, 3397) secondo cui *“il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull’applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali irrisolti, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore»*;
- k5) sulla nozione e presupposti della applicazione analogica: Cass. civ., sez. lav., 10 maggio 2003, n. 7170;
- k6) sulla nozione di interpretazione restrittiva: Cass. civ., sez. III, 20 luglio 1977, n. 3250, secondo cui *“L’interpretazione restrittiva ricorre quando il giudice ritenga che le espressioni usate dal legislatore ne abbiano tradito il pensiero ovvero non lo abbiano esattamente rivelato - di modo che nella norma appaiano compresi casi che non vi dovrebbero rientrare secondo l’intenzione della legge - e, di conseguenza, escluda, per tali casi, l’applicazione della norma stessa al fine di attuare la reale volontà legislativa. Pertanto, non si è in presenza di una siffatta interpretazione quando il*

giudice non escluda dall'applicazione della norma un caso, che la formula letterale di questa contempra, bensì accerti che la fattispecie prospettata dalla parte non rientri nella disciplina legale risultante dal testo letterale della norma";

k7) sulla interpretazione sistematica: Cass. civ., sez. V, 12 novembre 2019, n. 29164, secondo cui *"il criterio di «interpretazione sistematica» [...] non può che essere recessivo rispetto al prioritario canone dell'interpretazione letterale, eventualmente integrato (secondo quanto sopra specificato) da quello dell'intenzione del legislatore"*.

