



IL PROCESSO AMMINISTRATIVO
REGOLE, NOVITA', INSIDIE:
UN RIEPILOGO OPERATIVO A USO DEGLI AVVOCATI

Incontro del 28.10.2024, ore 15-18

***LO SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO: ISTANZE E INCIDENTI PROCESSUALI.
ISTRUTTORIA. UDIENZE. SMALTIMENTO, VERIFICA INTERESSE.***

ISTANZE E INCIDENTI PROCESSUALI (ARTT. 77 - 80 C.P.A.)

A) LA QUERELA DI FALSO

L'incidente processuale della querela di falso, disciplinata dall'art. 77 c.p.a., può essere proposto da “*chi deduce la falsità di un documento*”, mediante dimostrazione che sia stata già proposta la querela di falso, ovvero domandare la fissazione di un termine entro cui possa proporla innanzi al tribunale ordinario competente (comma 1).

Entro trenta giorni dal predetto termine, deve essere depositata la prova dell'avvenuta proposizione della querela di falso. In mancanza il presidente fissa l'udienza di discussione (comma 3)

Qualora la controversia possa essere decisa indipendentemente dal documento del quale è dedotta la falsità, il collegio pronuncia sulla controversia (comma 2).
Proposta la querela, il collegio sospende la decisione fino alla definizione del giudizio di falso (comma 4).

Ai sensi del successivo art. 78 c.p.a., alla conclusione del giudizio di falso, la parte che ha dedotto la falsità *“deposita copia autentica della sentenza in segreteria”* (comma 1).

Se nessuna parte deposita la copia della sentenza nel termine di novanta giorni dal suo passaggio in giudicato, il ricorso viene dichiarato estinto (comma 2).

La proposizione della querela di falso non implica la necessaria sospensione del giudizio nel quale è stato prodotto il documento la cui autenticità è contestata con tale querela (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 11.10.2018, n. 5873).

Invero, la presentazione innanzi al giudice ordinario di una querela di falso rispetto ad atti impugnati in un processo amministrativo comporta la sospensione necessaria del giudizio solo se la questione di falso ha carattere di pregiudizialità (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 20.4.2016, n. 1557) e se non appaia manifestamente infondata o dilatoria (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 18.3.2016, n. 1119; Consiglio di Stato, sez. V, 4.1.2011, n. 8).

Peraltro, come chiarito dalla giurisprudenza, ai fini della sospensione del processo amministrativo, non è sufficiente la mera circostanza che sia proposta la querela di falso innanzi al G.O., occorrendo, comunque, da parte del G.A., una indagine valutativa sulla necessità dell'interruzione, al fine di evitare che l'istituto della querela di falso possa essere distorto a fini diversi ed utilizzato come strumento dilatorio per impedire o ritardare la pronuncia nel merito della controversia principale (cfr. T.A.R. Campania - Napoli, sez. VIII, 15.6.2020, n. 2376; T.A.R. Campania - Napoli, sez. II, 22.12.2010, n. 27980).

B) LA SOSPENSIONE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO (artt. 79 e 80).

La sospensione del processo costituisce un arresto nella sequenza degli atti processuali, a cui consegue un periodo di stati del processo che può essere successivamente ripreso.

Siffatto istituto è disciplinato dai commi 1 e 3 dell'art. 79 c.p.a., laddove è espressamente previsto che *“1. La sospensione del processo è disciplinata dal codice di procedura civile, dalle altre leggi e dal diritto dell'Unione europea”*, mentre al comma 3 si

prevede che “3. *Le ordinanze di sospensione emesse ai sensi dell’articolo 295 del codice di procedura civile sono appellabili. L’appello è deciso in camera di consiglio*”.

Si precisa che la sospensione nel processo civile è regolata dagli artt. 295-298 ss. Accogliendo una impostazione dottrinarica, (L. NADIR SERSALE, *Le vicende “anomale” del processo. 1. La sospensione e l’interruzione del processo* in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il giudizio amministrativo. Principi e regole*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 561 e ss.) è possibile distinguere le seguenti ipotesi di sospensione:

1. La sospensione concordata su istanza delle parti: prevista dall’art. 296 c.p.c., secondo cui, il giudice, su istanza di tutte le parti, ove sussistano giustificati motivi, può disporre, per una sola volta, che il processo rimanga sospeso per un periodo di tre mesi, fissando l’udienza per la relativa comparizione;
2. La sospensione determinata dal sorgere, nel processo in corso, di un giudizio incidentale avente ad oggetto una questione del processo (che non può costituire oggetto di autonoma domanda giudiziale) devoluta dalla legge ad altro giudizio (come ad esempio: a) la sospensione conseguente alla proposizione di un regolamento preventivo di giurisdizione *ex art. 41 cpa* richiamato dall’art. 10 c.p.a.; b) la sospensione conseguente al regolamento di competenza);
3. La sospensione necessaria: disciplinata dall’art. 295 cpc, secondo cui il giudice dispone la sospensione del processo in ogni caso laddove egli stesso o altro giudice debba risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa.

In tal caso la definizione di una situazione sostanziale è rilevante per la decisione di altra situazione sostanziale quando le stesse sono connesse per pregiudizialità-dipendenza (cfr. Adunanza Plenaria, Consiglio di Stato, 13.2.2023, n. 7 che ha escluso che la pendenza del controllo giudiziario *ex art. 34-bis D.Lgs. n. 159/2011* sia causa di sospensione del giudizio avverso l’informazione antimafia interdittiva). È altresì necessario che le due situazioni siano dedotte in giudizi separati e non riunibili.

All'esito di tale non esaustiva elencazione dei casi di sospensione del processo, vanno chiarite alcune espressioni terminologiche comunemente usate dalla giurisprudenza e dalla dottrina, le quali distinguono una sospensione *propria* da quella *impropria* e, nell'ambito di quest'ultima, la sospensione *impropria in senso stretto* e la sospensione *impropria in senso lato* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 29.11.2019, n. 8204).

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.

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 e, segnatamente: la sospensione per rinvio alla Corte costituzionale, quella per rinvio pregiudiziale alla CGUE, quella per regolamento di giurisdizione e per regolamento di competenza.

In questi casi, a differenza che nella *sospensione propria*, il processo 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).

Per sospensione ***impropria in senso lato*** si intende la sospensione del processo per questione di costituzionalità o eurounitaria (Cons. St., III, 29.11.2019 n. 8204) o per rimessione all'Adunanza Plenaria (Cons. St., IV, 26.5.2020 n. 3330), sollevata da altro giudice, su questione rilevante anche nel giudizio che viene sospeso.

Sull'argomento si è recentemente pronunciata l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 4 del 22.3.2024, laddove ha affermato 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”.

Quanto agli effetti della sospensione, disciplinati dall'art. 298, comma 2, cpc, la sospensione interrompe i termini in corso che ricominceranno a decorrere per intero dal momento in cui il processo viene ripreso.

Gli atti compiuti durante la sospensione sono nulli.

C) L'INTERRUZIONE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

L'istituto dell'interruzione serve a garantire l'effettività del contraddittorio, rimediando ad alcuni eventi che si verificano in relazione ai soggetti che sono abilitati a compiere atti processuali e che rendono in concreto difficile o impossibile il compimento di atti processuali.

L'interruzione è disciplinata dall'art. 79, comma 2, c.p.a., secondo cui “2. *L'interruzione del processo è disciplinata dalle disposizioni del codice di procedura civile. L'interruzione del processo è immediatamente dichiarata dal presidente con decreto; il decreto è comunicato alle parti costituite a cura della segreteria*”.

Insomma, la disciplina processuale amministrativa deve essere integrata con quella civilistica di cui agli artt. 299 e ss.

Il c.p.c. disciplina un primo gruppo di eventi interruttivi attinenti alla parte o al suo rappresentante locale, mentre un secondo gruppo di eventi riguarda il difensore, ossia il rappresentante tecnico.

Quanto al primo gruppo, l'art. 299 cpc disciplina le seguenti ipotesi:

1. la morte di una delle parti;
2. la morte del rappresentante legale;
3. la perdita della capacità di stare in giudizio di una delle parti;
4. la perdita della capacità di stare in giudizio di una delle parti del suo rappresentante legale;
5. la cessazione di tale rappresentanza.

È escluso che determinino l'interruzione del processo vicende relative alla rappresentanza volontaria e a quella organica.

Inoltre, occorre diversificare i momenti in cui si verificano suddetti eventi.

Se gli eventi si verificano **prima** della proposizione della domanda, non si ha interruzione giacché il processo non è ancora iniziato.

Se manca la parte, ossia il soggetto cui si imputano gli effetti degli atti processuali, il processo è inesistente (ex art. 161, co. 2 cpc).

Se invece manca il soggetto che compie gli atti processuali, si determina una nullità del processo, sanabile ex art. 182, co. 2, cpc.

Similmente, se l'evento interruttivo si verifica dopo l'udienza di discussione, non si ha interruzione.

Se, invece, gli eventi si verificano **dopo** la proposizione della domanda, ma prima della costituzione in giudizio, si ha interruzione automatica del processo. Gli eventuali atti compiuti dopo l'evento interruttivo sono nulli (ex artt. 304 cpc e 298 cpc).

Il processo interrotto può essere proseguito attraverso la costituzione volontaria di colui che sono subentrati nel processo.

Se siffatta costituzione non avviene, il processo deve essere riassunto dalla controparte di colui rispetto al quale si è verificato l'evento interruttivo.

Un'altra ipotesi è quella che può verificarsi nel caso di interruzione tra costituzione e udienza di discussione della causa, disciplinata dall'art. 300 cpc.

Tale ipotesi, se si avvera nei riguardi della parte che si è costituita a mezzo di procuratore, questi lo dichiara in udienza o lo notifica alle altre parti. Dal momento di tale dichiarazione o notificazione il processo è interrotto, salvo che avvenga la costituzione volontaria o la riassunzione a norma dell'articolo precedente.

Invece, se la parte è costituita personalmente, il processo è interrotto al momento dell'evento.

Se l'evento riguarda la parte dichiarata contumace, il processo è interrotto dal momento in cui il fatto interruttivo è documentato dall'altra parte, o è notificato ovvero è certificato dall'ufficiale giudiziario nella relazione di notificazione di uno dei provvedimenti di cui all'articolo 292 cpc.

Se alcuno degli eventi previsti nell'articolo precedente si avvera o è notificato dopo la chiusura della discussione davanti al collegio, esso non produce effetto se non nel caso di riapertura dell'istruzione.

Orbene, chiariti i primi gruppi di eventi di cui all'art. 299 cpc, relativi alla parte e al suo rappresentante legale, bisogna evidenziare la sussistenza di un secondo gruppo di eventi interruttivi, riguardanti il difensore, ossia il rappresentante tecnico della parte.

L'art. 301 cpc disciplina come evento interruttivo la morte del difensore o la perdita del potere di stare in giudizio in nome e per conto della parte (cd *ius postulandi*), come la sospensione o la radiazione.

Non sono cause d'interruzione la revoca della procura o la rinuncia ad essa (art. 301, comma 3, cpc), vigendo in tali casi l'ultrattività della procura (art. 85 cpc). Costituisce evento interruttivo la cancellazione volontaria dell'avvocato all'albo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 11.3.2022, n. 1734).

Gli eventi interruttivi che si producono in capo al difensore determinano l'interruzione automatica (art. 301, comma 2, cpc). Gli atti compiuti dopo il verificarsi dell'evento interruttivo sono nulli (art. 304 cpc).

D) LA PROSECUZIONE O LA RIASSUNZIONE DEL PROCESSO SOSPESO O INTERROTTO

Occorre esaminare i meccanismi di ripresa del processo, quali la prosecuzione e la riassunzione.

La prosecuzione del processo sospeso è disciplinata dall'art. 80, comma 1, c.p.a., laddove è previsto che *“In caso di sospensione del giudizio, per la sua prosecuzione deve essere presentata istanza di fissazione di udienza entro novanta giorni dalla comunicazione dell'atto che fa venir meno la causa della sospensione”*.

Mentre la prosecuzione del processo interrotto è disciplinata dal comma 2 dell'art. 80, secondo cui: *“Il processo interrotto prosegue se la parte nei cui confronti si è verificato l'evento interruttivo presenta nuova istanza di fissazione di udienza”*.

Peraltro, ai sensi del comma 3, *“Se non avviene la prosecuzione ai sensi del comma 2, il processo deve essere riassunto, a cura della parte più diligente, con apposito atto notificato a tutte le altre parti, nel termine perentorio di novanta giorni dalla conoscenza legale dell'evento interruttivo, acquisita mediante dichiarazione, notificazione o certificazione”*:

Mentre nel caso di prosecuzione a giudizio sospeso è previsto il termine di 90 giorni, sottoposto alla dimidiazione di termini nei casi di cui all'art. 119 c.p.a. e negli altri casi previsti dalla legge, per la prosecuzione del giudizio interrotto non è previsto alcun termine, anche se la giurisprudenza amministrativa ritiene applicabile il medesimo termine (cfr. T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. III, 22.9.2019, n. 283).

Se il processo non viene tempestivamente riassunto nei termini perentori, esso si estingue (art. 35, comma 2, lett. a), cpa).

Da ultimo, il comma 3-bis dell'art. 80 cpa prevede che *“In tutti i casi di sospensione e interruzione del giudizio il presidente può disporre istruttoria per accertare la persistenza delle ragioni che le hanno determinate e l'udienza e' fissata d'ufficio trascorsi tre mesi dalla cessazione di tali ragioni”*.

Merita segnalare nuovamente quanto affermato dall'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 4/2024 sulla natura perentoria del termine di cui all'art. 80, comma 1 cpa, e segnatamente: *“b) 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”.

RICHIAMI GIURISPRUDENZIALI

SULLA QUERELA DI FALSO

- Consiglio di Stato, sez. V, 07/06/2023, n. 5620: *“La sospensione del giudizio per querela di falso non è automaticamente disposta per la sola ipotizzata presentazione di una querela di falso; la decisione di sospendere è infatti subordinata ad una valutazione non solo di pregiudizialità del documento ma anche di non manifesta infondatezza della domanda e di non evidente intento dilatorio”*.
- Consiglio di Stato, sez. V, 11/10/2018, n. 5873: *“Ai sensi dell'art. 77, comma 2, c.p.a., non sussiste automatismo tra la proposizione della querela di falso e la sospensione del giudizio nel quale è stato prodotto il documento la cui autenticità è contestata con tale querela”*.
- Consiglio di Stato, sez. IV, 20/04/2016, n. 1557: *“La presentazione innanzi al giudice ordinario di una querela di falso rispetto ad atti impugnati in un processo amministrativo comporta la sospensione necessaria del giudizio solo se la questione di falso ha carattere di pregiudizialità”*.
- Consiglio di Stato, sez. V, 18/03/2016, n. 1119: *“La presentazione, innanzi al giudice ordinario, di una querela di falso rispetto ad atti impugnati in un processo amministrativo comporta la sospensione necessaria del giudizio solo se la questione di falso abbia carattere di pregiudizialità e se non appaia manifestamente infondata o dilatoria”*.
- Consiglio di Stato, sez. V, 04/01/2011, n. 8: *“La presentazione innanzi al giudice ordinario di una querela di falso rispetto ad atti impugnati in un processo amministrativo comporta la sospensione necessaria del giudizio solo se la questione di falso abbia carattere di pregiudizialità e se non appaia manifestamente infondata o dilatoria”*.
- T.A.R. Campania - Napoli, sez. VIII, 15.6.2020, n. 2376: *“Il concetto di «rilevanza» di un documento ai fini della decisione, ai sensi dell'art. 222 c.p.c., deve essere calibrato sulla natura e sul contenuto della pronuncia che il giudice ritiene in via prognostica di dover adottare nel caso concreto sottoposto alla sua valutazione”*.
- T.A.R. Campania - Napoli, sez. II, 22.12.2010, n. 27980: *“Ai sensi dell'art. 77, d.lg. n. 104 del 2010 (ed ancor prima dell'art. 42, r.d. n. 642 del 1907), ai fini della sospensione del processo amministrativo, non è sufficiente la mera circostanza che sia stata proposta la querela di falso innanzi al giudice ordinario, occorrendo, comunque, da parte del*

giudice amministrativo, un'indagine valutativa sulla necessità dell'interruzione, al fine di evitare che l'istituto della querela di falso possa essere distorto a fini diversi ed utilizzato come strumento dilatorio per impedire o ritardare la pronuncia nel merito della controversia principale; nel caso poi che la querela sia proposta in corso di causa, rispetto ad un documento considerato dai resistenti rilevante ai fini della decisione, occorre chiedere al Giudice amministrativo la fissazione di termine per la proposizione del giudizio civile, al quale deve seguire, una volta valutata la rilevanza, un provvedimento adottato in camera di consiglio di sospensione del giudizio amministrativo”.

SULLA SOSPENSIONE DEL PROCESSO

- Consiglio di Stato, Sez. III, 29.11.2019, n. 8204: *“Giova ricordare che nel processo amministrativo occorre distinguere tra sospensione propria per pregiudizialità (art. 295 c.p.c., secondo cui “Il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa”) e sospensione impropria in senso stretto (incidente di costituzionalità, questione eurounitaria) e in senso lato (sospensione per questione di costituzionalità o eurounitaria sollevata da altro giudice), istituto di elaborazione giurisprudenziale che, in assenza di una contraria disposizione normativa, è stato pensato per ragioni di economia processuale, per evitare plurime rimessioni a diverso giudice di identica questione sollevata in altro giudizio. Come chiarito dall’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con ordinanza 15 ottobre 2014, n. 28 - che ha ammesso la sospensione – tale istituto 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 (e, quindi, alla Corte di giustizia Ue) 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). Ai fini di verificare se le relative ordinanze che dispongono tali sospensioni siano o meno appellabili giova soffermarsi sulla loro natura. È stato in proposito chiarito (Cass. civ., S.U., 11 dicembre 2007, n. 25837) che “all’ordinanza con cui il giudice a quo motiva la rilevanza e la non manifesta infondatezza della ipotesi di illegittimità di norma che egli è chiamato ad applicare, non*

possa riconnettersi altro effetto che quello endoprocessuale di attivare l'incidente di costituzionalità (cfr. in tali sensi in motivazione: Cass. 21 luglio 1995 n. 7950), essendosi al riguardo statuito pure che l'ordinanza con la quale il giudice ritenga rilevante e non manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale trasmettendo gli atti alla Corte Costituzionale a norma della l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, con la sospensione del giudizio in corso e dell'esecuzione di propria precedente statuizione, configura un provvedimento strumentale ed ordinatorio, privo di carattere decisorio e, pertanto, non impugnabile neanche quando si ponga in discussione il potere stesso di quel giudice di disporre la remissione di detta questione alla Corte Costituzionale (Cass., S.U., 31 maggio 1984, n. 3317). Nella specie sottoposta al Collegio l'ordinanza impugnata aveva disposto una sospensione impropria, che ricorre (Cass. 23 luglio 2002, n. 10780) allorché - a differenza della sospensione per pregiudizialità (art. 295 c.p.c.) o concordata (art. 296 c.p.c.), che comporta una totale stasi del processo - il processo continua invece a svolgersi, sia pure in sede particolare anziché normale e talvolta dinanzi a giudice diverso (Cass. civ., sez. VI, sottosez. 3, ord. 26 febbraio 2015, n. 3915). Da quanto esposto consegue che l'appello dell'ordinanza del Tar Friuli Venezia Giulia n. 99 del 5 marzo 2019 è inammissibile, atteso che l'art. 79, comma 3, c.p.a. – che disciplina gli istituti della sospensione ed interruzione del processo - ammette l'appellabilità delle sole ordinanze che dispongono la c.d. sospensione propria ai sensi dell'art. 295 c.p.c., in coerenza, del resto, con l'art. 42 c.p.c., che ammette il solo regolamento di competenza contro tali ordinanze”.

- Consiglio di Stato, IV, 26.5.2020 n. 3330: “16.1. Ciò premesso, risulta con evidenza che l'eventuale accoglimento dei primi due motivi dipende dai principi che saranno elaborati sul punto dall'Adunanza plenaria. Per questa ragione, 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 (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 28 del 2014; Sez. III, n. 8204 del 2019 e Sez. IV, n. 3339 del 2016).

16.2. Resta fermo che il termine per la prosecuzione del giudizio sospeso è quello sancito dall'art. 80, comma 1, c.p.a. relativo a tutte le ipotesi di sospensione del processo amministrativo (novanta giorni), termine decorrente, nel caso di specie, dalla data

pubblicazione della decisione della Adunanza plenaria (notoriamente accessibile dal sito internet della Giustizia Amministrativa).

17. Per le ragioni sopra esposte, va quindi respinto il ricorso n.r.g. 4612/2014 e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata";

- Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 22.3.2024, n. 4: "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”.

SULLA INTERRUZIONE DEL PROCESSO

- Consiglio di Stato sez. IV, 11/03/2022, n.1734: *“La cancellazione dell'avvocato dall'albo, anche a domanda, integra una causa di interruzione del giudizio, determinando la simultanea perdita per il difensore dello ius postulandi dal lato attivo e passivo e l'obbligo per il giudice di rilevarla a tutela del diritto di difesa della parte colpita dall'evento interruttivo. A dirlo è il Consiglio di Stato disponendo l'annullamento della sentenza, con regressione della causa al primo giudice e la necessità che la decisione sia presa da un collegio in diversa composizione. Per i giudici amministrativi l'attività processuale posta in essere dopo il decesso o l'impedimento del difensore, senza che sia stata dichiarata l'interruzione del giudizio, «è invalida e ridonda in una ipotesi di nullità della sentenza per difetto funzionale del contraddittorio tale da integrare una delle tassative cause di rinvio della causa al giudice di primo grado». Nel caso di specie, la controversia aveva ad oggetto l'impugnazione di un permesso di costruire e degli atti conseguenti di un comune, il cui avvocato difensore a un certo punto del giudizio, a domanda, venne cancellato dall'albo degli avvocati di Roma, senza però che dell'evento venisse data notizia nel corso del processo.*

SULLA PROSECUZIONE O RIASSUNZIONE DEL PROCESSO SOSPESO O INTERROTTO

- T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. III, 22.9.2019, n. 283: *“2. In via pregiudiziale, la difesa del Comune di Lucca eccepisce la tardività della riassunzione (rectius: prosecuzione) operata dalla curatela del fallimento della società Parco S. Anna, il relativo atto essendo stato depositato e notificato oltre il termine di novanta giorni stabilito dall'art. 80 c.p.a., e comunque la sua inammissibilità, atteso che l'atto di riassunzione depositato dalla curatela*

si riferirebbe non al giudizio interrotto, ma ad altro giudizio fra le stesse parti, già definito dal T.A.R. con decreto di estinzione n. 476/2018 (ricorso n. 1465/2013 R.G.).

2.1. L'eccezione è fondata per entrambi i profili.

Ai sensi dell'art. 43 co. 3 l. fall. (R.D. n. 267/1942), l'apertura del fallimento determina l'interruzione del processo, che, secondo la disciplina applicabile al giudizio amministrativo, deve essere proseguito o riassunto entro novanta giorni dalla verifica dell'evento interruttivo, ovvero dalla sua conoscenza legale (art. 80 c.p.a.).

Con riguardo all'analoga disciplina processualcivilistica dell'interruzione e della ripresa del giudizio interrotto (artt. 300 e ss. c.p.c.), la giurisprudenza ha condivisibilmente chiarito che il termine per la riassunzione, nell'ipotesi di fallimento della parte, decorre per la curatela del fallimento dalla conoscenza legale non soltanto dell'evento interruttivo, ma anche della pendenza del processo al cui interno l'interruzione è destinata ad operare; e che è certamente idonea a determinare il decorso del termine la dichiarazione dell'evento interruttivo resa dal difensore della parte fallita, sul quale grava l'obbligo – nascente dal rapporto di mandato, come evidenziato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 136 del 27 marzo 1992) – di rendere nota alla curatela fallimentare la pendenza della lite (fra le molte, cfr. Cass. civ., sez. III, 27 giugno 2018, n. 16887; id., sez. II, 20 giugno 2018, n. 16281; id., sez. lav., 7 marzo 2013, n. 5650).

Nella specie, risulta dai verbali di causa e dall'ordinanza collegiale del 13 giugno 2018 che l'intervenuto fallimento della ricorrente Parco S. Anna è stato dichiarato, all'espresso fine della declaratoria di interruzione del giudizio, dal difensore della stessa società nella pubblica udienza del 5 giugno 2018. Alla stregua dei principi dianzi richiamati, senz'altro trasferibili al giudizio amministrativo, è da questa data che deve farsi pertanto decorrere il termine di novanta giorni per la prosecuzione, rispetto al quale è intempestivo l'atto di prosecuzione/riassunzione depositato dalla curatela, a ministero del medesimo difensore della società in bonis, il 5 ottobre 2018 (e notificato in pari data).

A questo si aggiunga che l'intero contenuto del menzionato atto di riassunzione/prosecuzione è estraneo all'originario oggetto della controversia, costituito dall'impugnativa del provvedimento comunale del 24 aprile 2009, che ha dichiarato la decadenza del permesso di costruire rilasciato nel 2007 alla Parco S. Anna. La riassunzione si riferisce, invece,

all'impugnazione dell'ordine di demolizione del fabbricato, risalente al 17 gennaio 2013, e al presupposto diniego di sanatoria, già impugnati in separato giudizio iscritto al n. 1465/2013 R.G.: petitum e causa petendi (anche i motivi di gravame si riferiscono ai provvedimenti appena menzionati) non coincidono cioè con quelli del processo interrotto, di modo che per questo aspetto la riassunzione è da considerarsi improduttiva di effetti.

3. Il giudizio, non ritualmente proseguito, va dichiarato estinto a norma dell'art. 35 co. 2 lett. a) c.p.a., con assorbimento di ogni altra questione processuale e sostanziale”.

Francesco M. Caianiello