

In tema di attività processuale ammissibile durante la sospensione del processo amministrativo per pregiudizialità comunitaria (riflessioni a margine di T.A.R. Lombardia, Milano, 17 ottobre 2012, terza sezione, ordinanza n. 2548 e Consiglio di Stato, sezione terza, 16 novembre 2012, ordinanza n. 5788).

A cura di Giovanni Fabio Licata

SOMMARIO: 1. La questione: circa la (non) ammissibilità dell'intervento nel processo amministrativo durante la sospensione del processo per pregiudizialità comunitaria. 2. Sospensione del processo amministrativo e attività processuale (ammissibile). 3. Sospensione processuale (per pregiudizialità comunitaria) e intervento nel processo amministrativo. 4. Sospensione del processo ("interno") e disciplina (europea) della causa pregiudiziale. 5. Processo (amministrativo), autonomia procedurale e costruzione (condivisa) dello spazio giuridico europeo.

1. La questione: circa la (non) ammissibilità dell'intervento nel processo amministrativo durante la sospensione del processo per pregiudizialità comunitaria.

Nell'ambito di un giudizio pendente innanzi al Tribunale amministrativo regionale della Lombardia veniva sollevata una questione di pregiudizialità comunitaria. Il processo, per conseguenza, è stato sospeso in attesa del pronunciamento della Corte di giustizia. Durante la sospensione, un'associazione di categoria ha proposto un atto di intervento *ad opponendum* che aveva come scopo quello di farle acquisire la qualità di parte nel processo (principale), così da consentirgli la "piena" partecipazione (anche) alla causa pregiudiziale (europea). Il Tribunale amministrativo, però, riteneva di decidere (con ordinanza) per l'inammissibilità dell'intervento¹, considerando che *"sia la costituzione in giudizio dell'interveniente, sia la deliberazione del giudice sulle ragioni su cui esso si fonda costituirebbero entrambi atti del procedimento non consentiti dal codice di rito mentre perdura la fase di quiescenza"*.

In sede di impugnazione il Consiglio di Stato considerava, preliminarmente, l'ammissibilità della stessa impugnazione in ragione della natura *decisoria* del provvedimento oggetto di gravame². Con la sua decisione, quindi, il giudice di appello ha evidenziato la intrinseca contraddittorietà

¹ T.A.R. Lombardia, Milano, terza sezione, 17 ottobre 2012, ordinanza n. 2548.

² Consiglio di Stato, sezione terza, 16 novembre 2012, n. 5788.

dell'ordinanza adottata in prime cure, e ciò perché con questa era stata dichiarata l'inammissibilità dell'intervento quando, contestualmente e in termini generali, si esponeva la tesi per cui durante la sospensione del processo sarebbe impossibile l'emanazione di qualsiasi atto processuale. Dunque, affermatosi in termini di principio che l'ordinamento consente l'assunzione di provvedimenti urgenti anche quando il giudizio principale risulta sospeso (a seguito dell'ordinanza di rimessione della questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea), il giudice di appello asserisce che, *pur impregiudicato ogni altro profilo di ammissibilità e di merito, il diritto di difesa* di quella parte che è venuta a conoscenza del contenzioso proprio dopo l'ordinanza di rimessione non può essere denegato. Sulla scorta di tale presupposto, evidentemente valutato come "assorbente", l'intervento spiegato viene esplicitamente ritenuto ammissibile nella parte dispositiva dell'ordinanza resa all'esito della camera di consiglio.

Le valutazioni espresse dai giudici di entrambi i gradi si dimostrano utili a introdurre alcune (brevi) considerazioni, sia rispetto alla questione specificamente affrontata, sia con riguardo alle peculiari conseguenze giuridiche di tipo «regolamentare» che alcune pronunce giurisdizionali sono in grado di "produrre". Così, diviene importante (ri)considerare la funzione di "garanzia" che l'intervento nel processo amministrativo assume al cospetto della "mutazione" degli effetti giuridici (di tipo "generale") conseguenti agli esiti del processo.

2. Sospensione del processo amministrativo e attività processuale (ammissibile).

Con riferimento alla sospensione del processo amministrativo il codice, come è noto pensato e costruito a "maglie larghe", non ha provveduto alla individuazione di una disciplina *ad hoc*, limitandosi invece al rinvio alle disposizioni del codice di procedura civile, delle altre leggi e del diritto dell'Unione europea³.

Nel processo civile la norma di riferimento è l'articolo 298 del codice di procedura il quale, al primo comma, dispone che durante la sospensione non possono essere compiuti atti del procedimento⁴. Tale divieto viene comunemente inteso in senso ampio, di modo che lo stesso è ritenuto idoneo a ricomprendere non solo gli atti aventi natura decisoria ma, anche, quelli di carattere "interlocutorio" rispetto alla dinamica processuale⁵. Nemmeno si ritengono ammissibili gli

³ Cfr. l'articolo 79 del codice del processo amministrativo.

⁴ In argomento è in questa sede sufficiente il rinvio alle voci enciclopediche di F. CIPRIANI, *Sospensione del processo*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1995 e S. MENCHINI, *Sospensione del processo civile*, in *Enciclopedia diritto*, Milano, 1990. Vi è anche lo studio monografico di G. TRISORIO LIUZZI, *La sospensione del processo civile di cognizione*, Bari, 1987.

⁵ All'orientamento "estensivo" proprio alla giurisprudenza si accompagna la sanzione della nullità degli atti posti in essere (in contrasto) rispetto al divieto individuato. Cfr. ad esempio, Cassazione civile, sezione seconda, 4 marzo 2004, n. 4427. Ma talvolta si è avuto il riscontro di pronunciamenti meno "rigidi", come nel caso di Cassazione civile, sezioni

atti di impulso processuale e ciò perché ai sensi del secondo comma dell'articolo 298 la sospensione interrompe (tutti) i termini, i quali (ri)cominciano a decorrere dopo che la causa di sospensione è cessata⁶.

Alla apparente rigidità del dato letterale si contrappongono però alcune eccezioni.

Una riguarda il compimento degli atti urgenti e la si ricostruisce, in termini di principio, dalla previsione dell'articolo 48, comma secondo, del codice di procedura civile. Tale disposizione, infatti, per le ipotesi di sospensione processuale conseguente alla proposizione del regolamento di competenza, attribuisce al giudice la possibilità di autorizzare il compimento degli atti che egli ritenga essere urgenti⁷.

Un'altra concerne l'ammissibilità della tutela cautelare durante la sospensione del processo⁸. A tal riguardo, del resto, alla ricostruzione sistematica si affianca il dato proprio al diritto positivo: è l'articolo 669 *quater* del codice di procedura civile a prevedere, infatti, la possibilità della pronuncia di provvedimenti cautelari anche durante la sospensione e l'interruzione del processo⁹.

Nel codice del processo amministrativo è espressamente prevista la possibilità di concedere misure cautelari nell'ambito di alcune ipotesi di sospensione processuale. L'emanazione di queste può essere infatti richiesta sia durante la pendenza del regolamento preventivo di giurisdizione¹⁰ che del regolamento di competenza¹¹.

Per costante giurisprudenza, poi, la tutela cautelare si ritiene ammissibile nel contesto delle altre ipotesi di sospensione c.d. impropria. Così è, infatti, sia per il caso della rimessione degli atti alla

unite, 20 dicembre 1993, n. 12601, la quale ha ammesso l'esperibilità del regolamento preventivo di giurisdizione durante la sospensione del processo.

⁶ Più precisamente, secondo il regime giuridico di cui all'articolo 297 del codice di procedura civile. Da ultimo, per l'espressione del principio giurisprudenziale per cui durante la sospensione non possono essere compiuti atti idonei a provocare la riattivazione del processo, cfr. Cassazione civile, sezione seconda, 14 febbraio 2013, n. 3718, la quale ritiene inefficace (nonché causa di nullità per derivazione di tutti gli atti successivi) l'istanza di riassunzione proposta prima della cessazione della causa di sospensione.

⁷ Per questa ricostruzione cfr. S. MENCHINI, *Sospensione del processo civile*, cit., 56. In giurisprudenza, ad esempio, è stato ritenuto possibile il rilascio della procura a un nuovo difensore (Cassazione civile, sezione lavoro, 20 marzo 1999, n. 2618) e perfino l'espletamento della prova testimoniale (Cassazione civile, sezione lavoro, 13 maggio 2005, n. 10043).

⁸ Sebbene, per precisione, è da notarsi che il processo cautelare non fa (propriamente) parte del processo (sospeso), essendo rispetto a questo autonomo e parallelo.

⁹ Precisamente, per il secondo comma della norma caladata, "*se la causa pende davanti al tribunale la domanda si propone all'istruttore, oppure, se questi non è ancora designato o il giudizio è sospeso o interrotto, al presidente, il quale provvede ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 669 ter*".

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 10, comma secondo, del codice del processo amministrativo *nel giudizio amministrativo sospeso* (per la pendenza del regolamento preventivo di giurisdizione) *possono essere chieste misure cautelari, ma il giudice non può disporle se non ritiene sussistente la propria giurisdizione*.

¹¹ Ai sensi dell'articolo 11, comma sesto, del codice del processo amministrativo *in pendenza del regolamento di competenza la domanda cautelare si propone al giudice indicato come competente nell'ordinanza di cui al comma 4* (che è quella con cui il giudice investito della domanda [cautelare] si dichiara incompetente - ciò che deve senz'altro fare prima di ogni [eventuale] pronunciamento cautelare indicando al contempo il *giudice ritenuto competente*). Il giudice così indicato decide in ogni caso sulla domanda cautelare, anche se l'efficacia dei provvedimenti emanati rimane subordinata agli esiti della decisione sulla competenza (cfr. articolo 11, comma settimo).

Corte costituzionale che per quello del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Per tale ultima evenienza, anzi, va osservato come la possibilità di concedere la misura cautelare (richiesta) durante la sospensione sia da considerarsi come una conseguenza necessaria dell'effettività che l'ordinamento nazionale deve riconoscere all'attuazione del diritto europeo¹².

3. Sospensione processuale (per pregiudizialità comunitaria) e intervento nel processo amministrativo.

Sulla base di tali presupposti si può quindi concentrare l'analisi sulle specificità proprie all'intervento (*ad opponendum*) nel processo amministrativo¹³ che occorre in un giudizio sospeso perché è pendente una questione di pregiudizialità comunitaria.

Nell'ambito delle pronunce segnalate, alla posizione di (assoluta) chiusura del giudice di prime cure il Consiglio di Stato "risponde" evidenziando, in termini generali, che l'ordinamento giuridico consente l'emanazione di atti urgenti (anche) durante lo stato di sospensione del giudizio (principale). A questa "ampia" constatazione si accompagna il rilievo specifico del diritto di difesa che, comunque, va garantito alla parte non presente nel giudizio. Sembrerebbe di dover desumere, pertanto, che il giudice di appello correli, ai fini del riconoscimento dell'ammissibilità dell'intervento, la sua (ritenuta) urgenza al più compiuto svolgimento delle prerogative della difesa. In realtà, non pare che tale sillogismo possa essere accettato acriticamente e, soprattutto, prescindendo da ogni specifica considerazione inerente le circostanze del caso di specie. È ben vero, infatti, che all'interveniente (*ad opponendum*) si riconoscono importanti prerogative correlate ai diritti di difesa, come per esempio il diritto a proporre appello, ma solo quando allo stesso possa essere riconosciuta una posizione giuridica autonoma¹⁴. Rispetto a tale evenienza, del resto, chi propone l'intervento potrebbe anche avvalersi dello strumento dell'opposizione di terzo proprio

¹² Su di che, da recente, può vedersi lo studio di E. PICOZZA, *L'effettività della tutela e l'impatto del diritto comunitario sul processo amministrativo*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2013, 797 ss.

¹³ Sull'intervento nel processo amministrativo, da recente, V.M. SESSA, *Intervento in causa e trasformazioni del processo amministrativo*, Napoli, 2012, cui si pone rinvio per i riferimenti più aggiornati. Sempre nella veste monografica, anche se più datati, sono gli studi di F. LUBRANO, *L'intervento nel processo amministrativo*, Roma, 1988; A. TIGANO, *L'intervento nel processo amministrativo. Profili sistematici*, Milano, 1984; P. DE LEONARDIS, *Studi sull'intervento nel processo amministrativo*, Bari, 1968. Vigente il codice del processo amministrativo si è occupato del tema G. FERRARI, *Brevi riflessioni sull'intervento volontario e sulla chiamata iussu iudicis nel processo amministrativo*, in *Foro amministrativo-C.d.S.*, 2011, 878 ss. Prima del codice vi è anche l'importante studio di M. D'ORSOGNA, *L'intervento nel processo amministrativo: uno strumento cardine per la tutela dei terzi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1999, 381 ss., di cui qui interessa soprattutto acquisire la ricollocazione teorica della consistenza dell'interesse che legittima l'intervento, *ivi*, 434 ss.

¹⁴ Una posizione giuridica autonoma che allora, va precisato, coincide con quella di parte (necessaria) del processo. Si veda adesso il primo comma dell'articolo 28 del codice del processo amministrativo, per il quale "se il giudizio non è stato promosso contro alcuna delle parti nei cui confronti la sentenza deve essere pronunciata, queste possono intervenire, senza pregiudizio del diritto di difesa".

perché la sua posizione processuale (tende a) coincide(re) con quella del controinteressato¹⁵. La (necessaria) pretesa a contraddire nel processo, cioè, si correla in questi casi alla immediata esigenza di salvaguardare una sfera giuridica di interesse(i) definita e/o consolidata¹⁶.

Ma, al di là di tali circoscritte ipotesi, è noto che ai fini dell'ammissibilità dell'intervento non rileva (in termini generali) il grado di intensità, e per taluni aspetti nemmeno la qualificazione, dell'interesse coltivato dall'interveniente¹⁷. Il dato caratterizzante, piuttosto, è quello dell'esistenza di un rapporto di connessione¹⁸ con gli interessi in gioco nel processo di modo che lo stesso interveniente possa conseguire un vantaggio, o comunque una utilità, sia pure di tipo (necessariamente) mediato e/o riflesso¹⁹.

Se questo è il quadro giuridico di riferimento, resta da comprendere come l'interesse di una associazione di categoria possa (immediatamente) essere ricondotto ai diritti di difesa, e ciò impone ulteriormente di addentrarsi sui concetti di *interesse* e di *pregiudizio*. Così, l'analisi della questione deve (adesso) essere ricollocata all'interno della più ampia evoluzione di quelle dinamiche giuridiche che segnalano una dimensione «regolativa» del diritto principalmente propensa a promuoversi (e a stabilizzarsi) nell'alveo giurisprudenziale²⁰. In questa prospettiva, quindi, l'utilità dell'intervento può (anche) apprezzarsi in funzione dei riflessi che, in termini di «precedente», la

¹⁵ M. RAMAJOLI, *Riflessioni in tema di interveniente e controinteressato nel giudizio amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1997, 118 ss.

¹⁶ Questo spiega, d'altra parte, le differenze che in termini (non solo) strettamente processuali sussistono, per queste ipotesi, tra l'intervento *ad adiuvandum* e quello *ad opponendum*. Il primo, infatti, è inammissibile se ultroneo rispetto ai termini previsti per l'impugnazione, e ciò proprio perché la proposizione dell'intervento non può (mai) risultare utile a eludere il termine decadenziale previsto per la proposizione del ricorso. Nella giurisprudenza recente si veda T.A.R. Lazio, Roma, sezione prima *ter*, 9 gennaio 2013, n. 121, la quale ribadisce il principio per cui *l'intervento nel processo amministrativo non è litisconsortile autonomo, ma adesivo dipendente, cioè a sostegno delle ragioni di una o di altra parte, ed è consentito a condizione che il soggetto, se legittimato, non sia decaduto dal diritto di impugnare il provvedimento amministrativo*.

¹⁷ In tal senso, la disciplina positiva adesso prevista all'articolo 28, comma secondo, del codice del processo amministrativo, per il quale *“chiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse, può intervenire accettando lo stato e il grado in cui il giudizio si trova”*, non si dimostra dirimente ai fini della risoluzione delle problematiche che, in tale ambito, si agita(va)no in giurisprudenza e dottrina. Ragione per cui è possibile continuare a proporre (e quindi ragionare a partire dal)le ricostruzioni presenti prima della emanazione del codice. Cfr. in tal senso G. FERRARI, *Brevi riflessioni sull'intervento volontario e sulla chiamata iussu iudicis nel processo amministrativo*, cit., 880-883, e *ivi* per gli ulteriori riferimenti (anche giurisprudenziali).

¹⁸ M. RAMAJOLI, *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, 2002, 140 ss.

¹⁹ Con riferimento specifico a quello *ad opponendum* la legittimazione a proporre l'intervento è stata anche da recente riconosciuta specificandosi che la sua finalità di contrastare le ragioni del ricorrente *“è ammissibile se e in quanto l'interveniente risulti titolare di un interesse di fatto dipendente da quello azionato in via principale o ad esso accessorio ovvero di quello sotteso al mantenimento dei provvedimenti impugnati, che gli consente di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso”* (Consiglio di Stato, sezione V, 17 settembre 2012, n. 4911). Di modo che, per conseguenza, l'intervento si ritiene proposto in carenza dell'interesse a agire, e viene perciò valutato come inammissibile, quando si fonda su un interesse del tutto indifferente rispetto alla conservazione dell'atto, o degli atti, oggetto di impugnazione principale (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sezione terza *bis*, 11 luglio 2013, n. 6945).

²⁰ Pur doverosamente considerando il rapporto tra statualità e giurisdizione in termini meno “stringenti” rispetto al passato. L'economia di questo scritto non consente ovviamente di sviluppare più innanzi l'analisi, ma si veda N. PICARDI, *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, Milano, 2007.

sentenza conclusiva è in grado di svolgere in un altro processo dalle connotazioni fattuali equivalenti e/o assimilabili.

Le conseguenze di tale modo di ragionare risultano amplificate allorché la pronuncia che (può) assume(re) la struttura (e la “funzione”) di «precedente» sia una della Corte di giustizia. Come noto, infatti, il «diritto giurisprudenziale» dell’Unione trova immediata e preminente applicazione negli ordinamenti “interni”, superando (anche) ogni eventuale contrasto con il diritto di matrice legislativa. Questo dato, del resto, rimane inalterato nella sua consistenza effettuale anche laddove la pronuncia in rilievo sia una di quelle rese in sede di rinvio pregiudiziale. È ben vero che, in tal caso, il giudice comunitario non deve risolvere la controversia ma limitarsi, invece, a fornire la “corretta” interpretazione del diritto europeo. Tuttavia, sarà proprio la “soluzione” offerta a condizionare la successiva attuazione della disciplina rilevante, di modo che la pronuncia della Corte di giustizia diviene una “base” imprescindibile per il futuro assestamento dei rapporti giuridici che sulla stessa si (ri)costruiscono²¹.

In questa prospettiva, l’atto di intervento che si introduce nel processo ai fini della partecipazione alla procedura di rinvio pregiudiziale non sembra afferire ai “diritti di difesa” («in senso stretto») ma, piuttosto, tende a proporsi come elemento funzionale alla strutturazione (procedurale) di una particolare dimensione «regolativa» del diritto.

Nella sua più compiuta estensione concettuale la questione intercetta fondamentali problematiche di teoria generale, che non possono essere evidentemente risolte, ne tantomeno affrontate, in questa sede. È chiaro, però, che la struttura (logica) del (grado di) «autonomia» che si ricostruisce tra il processo principale e quello (di rinvio) pregiudiziale deve essere (ri)considerata in un’ottica parzialmente nuova e, sembra potersi dire, “funzionalmente” diversa. Così, non è soltanto, o comunque non è semplicemente, per il livello di correlazione tra questo e quello che va promosso il più alto grado cooperativo tra la Corte di Giustizia e le giurisdizioni nazionali. Lo sviluppo (processuale) della leale cooperazione tra le istituzioni europee e quelle “interne”, infatti, deve essere sistematicamente interpretato ai fini della migliore attuazione del diritto (sostanziale) europeo.

4. Sospensione del processo (“interno”) e disciplina (europea) della causa pregiudiziale.

Se si accetta il substrato concettuale espresso, occorre trarne delle argomentazioni coerenti (anche) rispetto alla valutazione dell’ammissibilità dell’intervento nel processo (amministrativo) quando

²¹ Al limite (solo) come efficacia «di fatto», come comunque si deduce nel contesto di quelle opinioni propense a escludere l’efficacia “diretta” delle sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di giustizia. Cfr. E. D’ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di Giustizia. Oggetto ed efficacia della pronuncia*, Torino, 2012, 212 ss., 274 ss.

questo risulta sospeso per la pendenza di una questione di pregiudizialità comunitaria. Le descritte esigenze cooperative, infatti, devono essere correttamente perseguite interpretando “funzionalmente” le norme processuali interne, di modo che, pur nel contesto (e nel rispetto) del principio dell’autonomia procedurale²², le potenzialità del giudizio di rinvio pregiudiziale possano essere (più) compiutamente espresse²³.

Rispetto a tale trama speculativa occorre perciò avere riguardo, e quindi correlare, la disciplina interna con quella (europea) che regola lo svolgimento del giudizio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia. A tal proposito, secondo i documenti normativi che ne disciplinano lo svolgimento, hanno la facoltà di partecipare al procedimento pregiudiziale tutti i soggetti indicati all’articolo 96 del regolamento di procedura della Corte di Giustizia²⁴ e, tra questi, anche le parti del procedimento principale²⁵. Tuttavia, non è escluso che nuove parti si aggiungano al procedimento pregiudiziale quando si “accregono” quelle del procedimento principale. Per il comma secondo dell’articolo 97 del regolamento di procedura, infatti, *quando il giudice del rinvio comunica alla Corte l’intervento di una parte nuova nel procedimento principale, e la causa è già pendente dinanzi alla Corte, la nuova parte accetta di assumere la causa nello stato in cui essa si trova all’atto di tale informazione*. Il regolamento di procedura, cioè, contempla e disciplina l’ipotesi per cui una parte si “aggiunga” al procedimento pregiudiziale anche quando lo stesso sia (già) stato avviato e, quindi, in pendenza della sospensione di quello principale²⁶.

Dalla correlazione (necessaria) tra la disciplina di riferimento (“interna” ed europea) e la peculiare propensione funzionale del procedimento pregiudiziale vanno tratte conclusioni coerenti quanto alle problematiche qui oggetto di attenzione. Ciò, peraltro, dovrebbe riguardare sia l’ammissibilità (processuale) dell’intervento in pendenza della sospensione che, allo stesso tempo, i presupposti giuridici *concreti* rispetto ai quali riconoscerla.

²² Sul principio dell’autonomia procedurale sia qui sufficiente il rinvio a D.U. GALETTA, *L’autonomia procedurale degli Stati membri dell’Unione europea: Paradise Lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Torino, 2009.

²³ Nell’ottica della più ampia dimensione cooperativa tra le giurisdizioni di più alto rango “interne” ed europee cfr. da recente la sentenza della grande sezione della Corte di Giustizia, 22 giugno 2010, *Melki e Abdeli* (C-188/10 e C-189/10).

²⁴ *Regolamento di procedura della Corte di Giustizia*, in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea, 29 settembre 2012 (L 265/1).

²⁵ Ai sensi dell’articolo 97, primo comma, del regolamento di procedura, le *parti* del procedimento principale sono quelle individuate come tali dal giudice del rinvio, in osservanza delle norme di procedura nazionali.

²⁶ Tale disposizione, tra l’altro, risulta del tutto coerente con la logica *argomentativa* che caratterizza la struttura del giudizio di rinvio europeo: in primo luogo in ragione della pluralità ed “eterogeneità” dei soggetti che hanno titolo per parteciparvi; quindi, e non secondariamente, per il parere che l’avvocato generale rende. Tale strumento, infatti, consente di inserire all’interno del procedimento giurisdizionale, e da una posizione istituzionale diversa dalla (potenziale) strumentalità propria alle parti (strettamente) processuali, anche la “voce” della dottrina (che nel contesto del parere è possibile esplicitare). Il precedente europeo, cioè, si produce e sviluppa secondo una struttura procedurale propensa ad affrancarsi dai meccanismi meramente autoritativi che, in un’ottica (strettamente) positivista, fanno considerare “neutro” il dato per cui la scelta “definitiva” venga ad essere effettuata dal giudice piuttosto che dal legislatore.

Così, appare ragionevole sostenere che, (pur) nel contesto di un processo che è sospeso perché è stata sollevata una questione pregiudiziale comunitaria, l'atto di intervento che venisse proposto (anche) ai fini della partecipazione a tale fase incidentale del processo deve (astrattamente) considerarsi ammissibile. Più nello specifico, data l'impellenza della statuizione rispetto alla quale occorre provvedere, sembra anche ragionevole ritenere che il Tribunale sia tenuto a pronunciarsi sull'ammissibilità dell'intervento spiegato in un'udienza camerale che deve all'uopo essere fissata²⁷. Tuttavia, non dovrebbe bastare l'affiorare di generiche esigenze inerenti ai "diritti di difesa" al fine di consentire l'ammissibilità dell'intervento medesimo. Piuttosto, sia pure secondo quell'apprezzamento (necessariamente) "non completo" che la fase interinale (solo) consente, vanno analizzati, e correlativamente espressi, i presupposti che ne legittimano l'ammissione²⁸.

Certo, può ulteriormente considerarsi, le descritte caratteristiche funzionali del giudizio di rinvio possono realisticamente far propendere per una estensione dei margini entro i quali consentire l'ammissibilità dell'intervento nel processo (amministrativo). Infatti, se lo stesso viene posto in essere allo scopo di partecipare e influire sugli esiti «regolativi» della pronuncia pregiudiziale (comunitaria), è questa la sfera d'interesse che va garantita riconoscendone l'ammissibilità. Quindi, la "connessione" dell'interesse riconducibile all'interveniente (con quello del processo principale) dovrebbe più opportunamente essere parametrata al «contenuto normativo» che la sentenza della Corte di Giustizia può (potenzialmente) esprimere.

5. Processo (amministrativo), autonomia procedurale e costruzione (condivisa) dello spazio giuridico europeo.

Le brevi considerazioni svolte conducono al(la evoluzione del) rapporto tra diritto (processuale) interno e attuazione (effettiva) del diritto europeo. Come noto, infatti, gli Stati membri rimangono (tendenzialmente) "liberi" nell'individuare gli strumenti procedurali (in un senso "ampio" che ricomprende procedimento e processo) più adeguati all'estrinsecazione dell'effetto utile dell'effetto diretto del diritto dell'Unione. In questa prospettiva, peraltro, occorre ricostruire il principio dell'autonomia procedurale come autonomia procedurale funzionalizzata²⁹. Il dato positivo, allora,

²⁷ In particolare ai sensi dell'articolo 87, comma secondo, del codice del processo amministrativo. Questo perché, in effetti, il collegio non si pronuncia in senso "definitivo" sull'ammissibilità dell'intervento, ma compie una valutazione (interinale) che è funzionale alla risoluzione di una questione (processuale) "urgente", perciò senz'altro assimilabile al pronunciamento cautelare.

²⁸ Questo, sia detto (non solo) per inciso, deve correlarsi alla disposizione dell'articolo 97 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, per la quale compete al giudice del rinvio l'individuazione delle parti del procedimento principale (che hanno titolo a partecipare al giudizio di rinvio).

²⁹ D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?*, cit., 20 ss.

deve essere (funzionalmente) “interpretato” alla luce della “migliore” attuazione del diritto europeo³⁰.

La “combinazione” (necessaria) tra diritto sostanziale e autonomia procedurale induce però a una riflessione più “insistita” in ordine agli effetti che la seconda può avere sul primo. L’elemento procedurale è, infatti, senz’altro rilevante ai fini di una *particolare* conformazione del diritto sostanziale. Così, anche per il processo, diviene importante riflettere sulle conseguenze pratiche che una soluzione, in luogo di un’altra, consente di acquisire.

Rispetto al caso oggetto di analisi, con l’ammettere l’intervento durante la sospensione del processo ai fini della partecipazione al procedimento innanzi alla Corte di Giustizia si ottiene una più “utile” espressione degli scopi *funzionali* propri al rinvio pregiudiziale. Se, infatti, si presuppone la logica «regolativa» che consegue alla pronuncia pregiudiziale, è (funzionalmente) opportuno che la maggior parte dei soggetti interessati ai suoi “esiti” si esprimano *argomentativamente* all’interno del (sub)procedimento relativo. Si tratta però solo di un primo passo, che necessita di molti e ulteriori sforzi nel senso della “precisazione” del diritto sostanziale (dell’Unione) che occorre applicare per la definizione dei rapporti giuridici “interni”. La problematica principalmente rilevante, infatti, diviene (successivamente) quella inerente alla (più) “coerente” circolazione del «precedente europeo» all’interno dei vari Stati membri³¹.

Ma questo si dimostra, a tutta evidenza, un percorso articolato e complesso che necessita di solide «basi» sulle quali edificare un diritto «uniforme» dell’Unione europea. Si manifesta più importante che prima, allora, la necessità di un rinnovato impegno della scienza giuridica (europea) ai fini della costruzione di nozioni e concetti a partire dai quali (ri)costruire percorsi giuridici effettivamente “condivisi”³².

³⁰ Tanto che, tra l’altro, si precisa che spetta al giudice nazionale attribuire alle disposizioni che è chiamato ad applicare un’interpretazione per quanto possibile conforme ai precetti del diritto dell’Unione. Cfr. ad esempio Corte di Giustizia, 27 ottobre 2009, *CEZ* (C-115/08), con particolare riferimento al punto 28.

³¹ Su di che mi permetto di rinviare al mio *La scadenza delle concessioni per il servizio di distribuzione di gas naturale tra legislazione interna e giustizia comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 523 ss., ma soprattutto 537 ss.

³² A. VON BOGDANDY, *Le sfide della scienza giuridica nello spazio giuridico europeo*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2012, 225 ss.