

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Processo amministrativo - Adunanza plenaria - Appello - Termine per l'impugnazione - Termini - Sospensione feriale.

Cons. Stato, Ad. Plen., 3 settembre 2022, n. 11

- in *Il Foro it.*, 11, 2022, pag. 564 e ss., con nota di D. Natalello.

- in *Urbanistica e appalti*, 1, 2023, pag. 85 e ss., con commento di Silia Gardini, *Termine "lungo" di impugnazione e sospensione feriale nel processo amministrativo*;

- - in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, pag. 2319 e ss., con commento di Claudio Contessa, *Computo del termine di sospensione feriale nel processo amministrativo*.

"[...] qualora il termine lungo di impugnazione abbia cominciato a decorrere prima del periodo feriale, al termine di impugnazione, calcolato a mesi, ai sensi degli articoli 155, secondo comma, c.p.c. e 2963, quarto comma, c.c. (per cui il decorso del tempo si ha, indipendentemente dall'effettivo numero dei giorni compresi nel rispettivo periodo, allo spirare del giorno corrispondente a quello del mese iniziale coincidente con la data di pubblicazione della sentenza), va alla fine aggiunto, realizzandosi così un prolungamento di tale termine nella misura corrispondente, il periodo di 31 giorni di sospensione previsto dalla l. n. 742 del 1969, come ribadito dall'art. 54, comma 2, del c.p.a., computato ex numeratione dierum ai sensi dell'art. 155, primo comma, c.p.c. [...]"

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana;

Vista l'ordinanza del Consiglio di giustizia per la Regione siciliana n. 429 del 2022 di rimessione all'Adunanza Plenaria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 luglio 2022 il Cons. Hadrian Simonetti;

Udito per la parte appellante l'Avvocato Giuliano Saitta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'appellante è stato ammesso nell'anno 2008 al progetto "Labor Sicilia" - indetto dal CIAPI di Palermo, ente strumentale della Regione, sulla base di una convenzione stipulata nel 2006 tra il Ministero del Lavoro e la Regione Siciliana - ed ha prestato servizio presso la biblioteca regionale Giacomo Longo di Messina, dove ha svolto circa 800 ore di attività.

Deducendo di aver superato con esito positivo un “corso-concorso” pubblico al termine di una procedura selettiva, l’interessato ha chiesto di essere assunto nei ruoli dell’Assessorato dei beni culturali, di cui la ‘biblioteca Longo’ costituisce un’articolazione.

2. L’appellante – dopo aver proposto nel 2014 un ricorso al Tribunale ordinario, sezione lavoro, che ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione - ha proposto in riassunzione il ricorso di primo grado dinanzi al TAR per la Sicilia, Sezione di Catania, chiedendo l’accertamento del diritto di essere assunto nei ruoli dell’Assessorato, nonché la condanna a provvedere alla relativa assunzione e in subordine il risarcimento del danno.

Il TAR, con la sentenza pubblicata il 30 luglio 2021, ha respinto il ricorso, giudicando infondata la domanda sul rilievo che l’interessato a suo tempo ha svolto un tirocinio formativo, all’esito del quale la convenzione stipulata nel 2006 prevedeva non l’assunzione, quanto un generico obiettivo di occupazione di almeno il 50% dei partecipanti.

3. Avverso la sentenza, l’originario ricorrente ha proposto appello, notificato il 2 marzo 2022, deducendone l’erroneità sotto vari profili, in particolare quanto all’interpretazione data alla convenzione del 2006. Il cui art. 3 – nel prevedere che per almeno il 50% dei soggetti ammessi alle attività di formazione vi sarebbe stata una “ricaduta occupazionale” – conterrebbe a suo avviso un vero e proprio obbligo giuridico.

4. Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, rilevata d’ufficio una possibile causa di irricevibilità dell’appello e fissata apposita camera di consiglio ai sensi dell’art. 72 bis c.p.a., con l’ordinanza n. 429 del 2022 ha rimesso all’Adunanza Plenaria la questione su come vada computato, nel termine lungo di impugnazione calcolato a mesi (di sei), il periodo feriale dal 1° al 31 agosto che cada nel mezzo del termine lungo ossia dopo che tale termine abbia già cominciato a decorrere.

In particolare la Sezione remittente si interroga se – a seguito dell’entrata in vigore dell’art. 16 del decreto legge n. 132 del 2014, convertito nella legge n. 162 del 2014, che ha ridotto la sospensione feriale al periodo compreso tra il 1° e il 31 agosto - sia corretto continuare a seguire il criterio, elaborato dalla Corte di Cassazione in passato ed ancora seguito, secondo cui il termine va calcolato includendo fittiziamente e provvisoriamente il periodo feriale e poi sommando ad esso, alla fine (in questo caso, dei sei mesi), ulteriori 31 giorni, o se debba orientarsi per il diverso criterio che la Corte di Cassazione e l’Adunanza Plenaria seguono laddove il termine lungo di impugnazione cominci a decorrere (non prima) durante il periodo feriale, per cui si “salta” (del tutto) nel computo il periodo feriale.

Nel caso di specie, osserva la Sezione remittente, seguendo il primo criterio il termine lungo di impugnazione sarebbe scaduto il 2 marzo 2022 e sarebbe stato rispettato; mentre, seguendo l’altro criterio, e facendo applicazione delle regole di cui all’art. 2963, commi quarto e quinto, c.c., il termine sarebbe scaduto il 28 febbraio 2022 e non sarebbe stato rispettato.

Nel prospettare la questione, con le due alternative appena indicate, la Sezione remittente propende per questa seconda, sul presupposto che essa consentirebbe di evitare talune incongruenze e disparità di trattamento, derivanti dal fatto per cui, continuando a seguire invece il primo criterio, un termine che comincia a decorrere il 30 luglio 2021 scadrebbe il 2 marzo 2022, mentre un termine che comincia a decorrere dopo, tra il 1° e il 31 agosto, finirebbe invece per scadere prima, il 28 febbraio 2022.

Ciò premesso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana ha formulato il seguente quesito: *“come vada (s)computato, dal termine lungo di impugnazione che si calcola a mesi, il periodo feriale dal 1° al 31 agosto che cada nel mezzo del termine lungo, ossia dopo che quest’ultimo è iniziato a decorrere, e in particolare se sia corretto continuare a seguire il criterio, elaborato dalla Corte di cassazione quando il periodo feriale durava 46 giorni, secondo cui il termine lungo va calcolato includendo fittiziamente e provvisoriamente il periodo feriale, e poi sommando al termine così calcolato ulteriori 31 giorni (criterio che somma il termine a mesi computato “ex nominatione dierum” e il periodo feriale computato “ex numeratione dierum”), o se debba seguirsi il diverso criterio, adottato dalla Corte di cassazione e dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, per il computo del termine lungo di impugnazione che inizia a decorrere durante il periodo feriale, che consiste nel “saltare” il periodo feriale, sicché il termine lungo viene calcolato applicando solo il criterio “ex nominatione dierum” senza commistione con il criterio “ex numeratione dierum”.*

5. L’appellante, depositando una memoria conclusiva dinanzi all’Adunanza Plenaria, ha ripercorso la giurisprudenza della Corte di Cassazione formatasi sul punto, che costantemente applica, anche di recente, il primo dei criteri sopra ricordati, nonché i precedenti rinvenibili nella giurisprudenza amministrativa da quando il periodo di sospensione feriale è stato ridotto a 31 giorni, tra i quali una sentenza, la n. 134 del 2021, del Consiglio di giustizia, conforme all’indirizzo della Cassazione.

A sostegno del criterio sin qui applicato, l’appellante ha rilevato che il periodo di sospensione feriale sarebbe, ancora adesso, un termine a giorni e sottolinea come talune incongruenze siano fisiologiche, come dimostrerebbe il fatto che, ove si seguisse il secondo criterio, di quattro sentenze pubblicate nell’ordine il 28, 29, 30 e 31 luglio, tutte andrebbero a scadenza lo stesso 28 febbraio.

In subordine, l’appellante ha chiesto comunque la concessione del beneficio dell’errore scusabile ed ha infine insistito nelle domande avanzate nel merito.

L’amministrazione regionale si è costituita ed ha chiesto il rigetto dell’appello.

6. All’udienza del 20 luglio 2022 la causa è stata discussa ed è passata in decisione.

DIRITTO

1. La questione di principio sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sottoposta all’esame della Adunanza Plenaria, riguarda le modalità con le quali va computato il periodo della sospensione feriale, ai fini del calcolo del termine lungo di impugnazione delle sentenze.

In particolare, la questione riguarda l'incidenza che ha la sospensione dei termini processuali, dal primo al 31 agosto di ciascun anno (come disciplinata dall'art. 16 del decreto legge n. 132 del 2014, convertito nella legge n. 162 del 2014), ai fini del calcolo del termine di impugnazione, laddove questo termine abbia cominciato a decorrere prima della sospensione "feriale".

2. Nell'ambito dei termini processuali, i termini perentori di impugnazione delle sentenze (v. art. 326 c.p.c. e art. 92 c.p.a.) sono soggetti ad ipotesi particolari di sospensione, talune previste dal codice di procedura civile (43, 398, comma 4), altre da disposizioni speciali emanate dal legislatore, specie in occasione di eventi bellici o di calamità naturali o di eventi epidemiologici (v. ad esempio l'art. 49, comma 2, del decreto legge n. 189 del 2016, in occasione del sisma che ha colpito il centro Italia, l'art. 83 del decreto legge n. 18 del 2020 e l'art. 36, comma 3, del decreto legge n. 23 del 2020, in occasione della pandemia da Covid-19), che abbiano impedito o compromesso l'ordinario svolgimento delle attività processuali.

3. A differenza di queste ultime sospensioni, legate a fenomeni emergenziali e di regola temporanei, quella legata alla pausa estiva - stabilita dalla l. n. 742 del 1969 (preceduta dalla l. n. 818 del 1965) - costituisce un'ipotesi di sospensione dei termini processuali di carattere generale, sebbene con alcune eccezioni, ed è giustificata dall'intento di salvaguardare un periodo di ferie per gli avvocati, i quali sarebbero altrimenti vincolati al rispetto dei termini anche per tutto il periodo estivo.

Si tratta, in questo senso, di una misura di sospensione generale, a tutela del diritto di difesa (come già rilevato a suo tempo da questa Adunanza nella pronuncia n. 5 del 1978, a p. 5, e in seguito più volte ribadito dalla Corte costituzionale, con le sentenze n. 255 del 1987, n. 49 del 1990 e n. 380 del 1992), conosciuta e disciplinata anche in altri ordinamenti europei, come dimostrano gli esempi di Austria, Belgio, Portogallo e Spagna (notizie al riguardo sono ricavabili anche dal sito e-justice.europa.eu).

L'art. 1 della l. n. 742 del 1969 - nel disporre la sospensione di diritto dei termini processuali dal 1° al 31 agosto di ciascun anno, e specificando che il loro decorso "riprende" dalla fine del periodo di sospensione - fa espresso riferimento ai termini relativi alla giurisdizione ordinaria ed a quelle amministrative.

La sicura applicazione di tale sospensione anche al giudizio amministrativo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato è confermata anche dall'art. 5 della medesima legge, dove l'eccezione prevista per il giudizio cautelare presuppone chiaramente che valga, altrimenti, la regola della sospensione per ogni altro rito dinanzi al giudice amministrativo (v. già Cons. St., Ad. Plen. n. 5 del 1978).

Della nozione di termini processuali – giova ricordare, per completezza - la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha sempre dato interpretazioni piuttosto ampie, riconoscendo tale carattere, ad esempio, anche ai termini per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi (sin dalla decisione n. 202 del 1967;

con esiti non dissimili si veda anche Corte costituzionale n. 49 del 1990, con riguardo all'impugnazione delle delibere condominiali).

In questo quadro normativo, le disposizioni sopravvenute racchiuse nei commi 2 e 3 dell'art. 54 del c.p.a., nel ribadire per il giudizio amministrativo sia la regola che l'eccezione in tema di sospensione feriale dei termini processuali, non hanno introdotto elementi di differenza o di novità. Occorre dunque tenere particolarmente conto dell'orientamento già sviluppatosi con riferimento alla legge n. 742 del 1969.

4. Nel discorso sui termini processuali in generale, e su quelli perentori di impugnazione delle sentenze in particolare, debbono inoltre richiamarsi anche le regole sul loro computo, indicate dall'art. 155 c.p.c. e da intendersi applicabili anche al processo amministrativo in forza del rinvio di cui all'art. 39 c.p.a.

In particolare, e per quanto più rileva ai fini della definizione della questione qui sollevata, nei termini a mesi (qual è il termine lungo di impugnazione delle sentenze) si osserva il calendario comune, con la precisazione che, applicando l'art. 2963, commi 4 e 5, c.c. relativo al computo dei termini di prescrizione (ma avente tuttavia portata generale, anche nel diritto processuale), la scadenza si verifica nel giorno del mese corrispondente al giorno del mese iniziale. Si adotta in questo modo il sistema detto della computazione civile, non *ex numero* bensì *ex nominatione dierum*, nel senso che il decorso del tempo si ha, indipendentemente dal numero dei giorni compresi nel rispettivo periodo, allo spirare del giorno corrispondente a quello del mese iniziale. Se però nel mese di scadenza manca tale giorno, il termine si compie con l'ultimo giorno dello stesso mese.

Nei termini a giorni o ad ore, vale la regola per cui non si computa il giorno nel corso del quale cade il momento iniziale del termine, mentre si computa il giorno finale, salvo che non cada in un giorno festivo: in tal caso la scadenza è prorogata al primo giorno seguente non festivo.

Nel rimettere la questione, il Consiglio di giustizia muove dal duplice presupposto che il termine lungo di impugnazione sia un termine a mesi e vada quindi calcolato *ex nominatione dierum* ed inoltre che anche quello di sospensione "feriale" sia divenuto, dopo la modifica del 2014, un termine calcolabile a mesi.

Mentre il primo presupposto è indubbio, il secondo, come si dirà, è invece revocabile in dubbio.

5. Al di là peraltro della natura (se a mesi o a giorni) del termine della sospensione feriale, la questione centrale posta dal Consiglio di giustizia concerne le modalità di computo di detto periodo nel suo interferire con il calcolo del termine lungo di impugnazione che (si intende, sempre) abbia già cominciato a decorrere.

5.1. Nel ragionamento del Consiglio di giustizia, il periodo compreso tra il 1° e il 31 agosto andrebbe "scomputato" ovvero, detto altrimenti, nel calcolo del termine lungo bisognerebbe semplicemente

“saltare” il periodo compreso tra il 1° e il 31 agosto e non contarli affatto, legando tra di loro il periodo precedente la sospensione a quello ad essa successivo.

La ricostruzione del Consiglio di giustizia è motivata anche, se non soprattutto, in ragione dell’esigenza avvertita di rendere omogenei i due differenti sistemi di calcolo ad oggi seguiti dalla Corte di Cassazione (e anche dal giudice amministrativo) a seconda che il termine lungo di impugnazione inizi a decorrere *durante o prima* del periodo feriale: per il caso in cui la data di deposito della sentenza cada nel (mezzo del) periodo feriale, la Cassazione (Sezioni Unite n. 3688 del 1995) e questa stessa Adunanza (sentenza n. 18 del 2016), valorizzando il dato letterale dell’art. 1, comma 1, secondo periodo, della l. 742 del 1969 (“*Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l’inizio stesso è differito alla fine di detto periodo*”), reputano che l’inizio della decorrenza del termine di impugnazione sia differito al 1° settembre e si calcoli unicamente a mesi.

5.2. Di contro, laddove il termine di impugnazione abbia cominciato a decorrere prima della sospensione, la tesi di parte appellante, confortata dalla giurisprudenza (v. *infra*), è nel senso che il periodo della sospensione feriale vada invece prima computato ovvero inglobato nei sei mesi del termine di impugnazione, e poi, alla fine sommato, aggiunto, ad esso, con l’effetto di prolungare il termine di impugnazione.

5.3. La differenza pratica (in termini di giorni) tra le due soluzioni prospettate, nel peculiare caso di specie, è anche conseguenza della regola codicistica, già sopra richiamata (art. 2963, ultimo comma, c.c.), secondo cui, quando il termine è a mesi e il mese di scadenza manca del giorno (corrispondente a quello del mese) iniziale, il termine si compie allora con l’ultimo giorno dello stesso mese di scadenza. Poiché infatti nel caso in esame il *dies a quo* è costituito dal 30 luglio 2021, giorno di pubblicazione della sentenza di primo grado appellata, seguendo la via indicata dal Consiglio di giustizia (e scomputando quindi il periodo della sospensione feriale dal calcolo complessivo) si avrebbe che i sei mesi scadrebbero l’ultimo giorno del sesto mese ossia, trattandosi di febbraio, il 28 febbraio 2022. Seguendo invece la soluzione prospettata dall’appellante (e computando quindi il periodo della sospensione feriale nel calcolo del termine lungo per poi sommarlo alla fine), i sei mesi scadrebbero il 30 gennaio 2022, ma poi bisognerebbe ancora ad essi sommare i 31 giorni della sospensione feriale, arrivando così al 2 marzo 2022.

6. Così riassunte le due opzioni nelle loro diverse implicazioni e conseguenze, l’Adunanza deve dare atto che, secondo l’orientamento tradizionale, ribadito dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 18450 del 2005 e di cui anche il Consiglio di giustizia dà puntuale conto, il termine lungo di impugnazione (originariamente di un anno, ridotto in seguito a sei mesi, ulteriormente ridotto a tre mesi nel rito abbreviato di cui all’art. 119 c.p.a.), qualora abbia cominciato a decorrere prima della sospensione dei termini durante il periodo feriale, è calcolato dapprima a mesi includendovi “fittiziamente” anche il

periodo feriale, per poi essere “prolungato” di 46 giorni (ridotti a 31 con la riforma del 2014), calcolati *ex numeratione dierum*. ai sensi del combinato disposto dell’articolo 155, primo comma, c.p.c. e dell’articolo 1, primo comma, l. n. 742 del 1969.

Ciò comporta che, rilevando la data di pubblicazione della sentenza quale *dies a quo* e calcolando da tale data i sei mesi (o, nel caso dell’art. 119 c.p.a., i tre mesi) del termine lungo che vengono a scadenza nel giorno del sesto (o del terzo) mese corrispondente al giorno del mese iniziale (art. 155, secondo comma, c.p.c. e art. 2963, quarto comma, c.c.), solo alla fine si aggiunge il periodo a giorni di sospensione feriale (v. Cass., sez. VI, n. 17640 del 2020).

Tale orientamento, ispirato con ogni probabilità più da ragioni pratiche che da convinzioni teoriche, e al quale il giudice amministrativo si è sempre conformato (v. ad esempio Cons. St., sez. VI, n. 1145 del 2011, e ancora da ultimo Cons. St., sez. II, n. 1248 del 2022), si è dunque sviluppato quando la sospensione feriale era fissata dal legislatore dal 1° al 15 settembre, ma è stato ribadito dalla Corte di Cassazione anche dopo l’entrata in vigore del sopra citato art. 16 del decreto legge n. 132 del 2014, convertito nella legge n. 162 del 2014, che ha ridotto la sospensione al periodo compreso tra il 1° e il 31 agosto.

Va richiamata in particolare Cass., sez. VI, n. 2186 del 2021, secondo cui “è costante indirizzo nomofilattico quello per cui il periodo di sospensione sia computato *ex numeratione dierum* ai sensi del combinato disposto dell’art. 155 c.p.c., comma 1, e l. n. 742 del 1969, art. 1, comma 1, proprio per la differente dicitura di quest’ultimo precetto (immutata, ai fini in parola, dopo la novella del 2014) (Cass., 24 marzo 1998, n. 3112, Cass., 7 luglio 2000, n. 9068, Cass., 4 ottobre 2013, n. 22699, pag. 4)”.

7. Nella sua *ratio decidendi*, la Corte di Cassazione ha evidenziato che il riferimento al periodo ‘dal 1° al 31 agosto’ riguarda ancora un termine ‘a giorni’, com’era già prima della modifica del 2014 (in questo senso cfr. Cass, sez. III, n. 6592 del 2019 e n. 4426 del 2022).

Questa Adunanza Plenaria condivide e fa propria questa considerazione, che costituisce il primo degli argomenti a sostegno della conferma dell’indirizzo tradizionale quanto alle modalità di computo, nel senso che non emergono effettive ragioni di novità, legate a fatti normativi sopravvenuti, per discostarsi da un criterio interpretativo pluridecennale.

Nella medesima direzione spingono, inoltre, considerazioni di ordine pratico (destinate a prevalere, anche in chiave di certezza, sulle possibili incongruenze riscontrabili nella pratica quotidiana ed evidenziate dalla Sezione remittente), che già questa Adunanza ebbe modo di sottolineare nel precedente più recente in materia di cui alla sentenza n. 18 del 2016, connaturate all’ambito di applicazione della materia che qui viene in discussione e pertanto - come si legge al punto 3 di tale motivazione - “legate all’esigenza di uniforme applicazione del diritto nazionale che mal si conciliano con interpretazioni giurisprudenziali divergenti su una questione comune al processo amministrativo ed al processo civile”.

Tali considerazioni suggeriscono soluzioni interpretative per quanto possibile convergenti, almeno ogni qual volta vengano in preminente rilievo questioni ed istituti di teoria generale o comunque espressione di un diritto processuale, per così dire, “comune” tra i diversi plessi.

8. Sulla base di quanto sinora considerato, può essere quindi formulato il seguente principio di diritto sulla questione deferita ai sensi dell’art. 99, comma 1, del c.p.a. dal Consiglio di giustizia, al quale la causa va restituita ai sensi del comma 4 del medesimo articolo:

- qualora il termine lungo di impugnazione abbia cominciato a decorrere prima del periodo feriale, al termine di impugnazione, calcolato a mesi, ai sensi degli articoli 155, secondo comma, c.p.c. e 2963, quarto comma, c.c. (per cui il decorso del tempo si ha, indipendentemente dall'effettivo numero dei giorni compresi nel rispettivo periodo, allo spirare del giorno corrispondente a quello del mese iniziale coincidente con la data di pubblicazione della sentenza), va alla fine aggiunto, realizzandosi così un prolungamento di tale termine nella misura corrispondente, il periodo di 31 giorni di sospensione previsto dalla l. n. 742 del 1969, come ribadito dall’art. 54, comma 2, del c.p.a., computato *ex numeratione dierum* ai sensi dell’art. 155, primo comma, c.p.c.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), non definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, afferma il principio di diritto di cui in motivazione e restituisce per il resto il giudizio al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carmine Volpe, Presidente

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Rosanna De Nictolis, Presidente

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Corradino, Presidente

Roberto Giovagnoli, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere, Estensore

Oberdan Forlenza, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Giulio Veltri, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Giovanni Ardizzone, Consigliere

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

L'ESTENSORE

Hadrian Simonetti

IL SEGRETARIO