

## Assemblaggio su sospensione termini feriali

**Abstract:** i problemi di interpretazione della nuova disciplina processuale introdotta dal d.l. 13/2017, convertito con modificazioni in l. 46/2017 entrata in vigore il 17 agosto 2017; il dibattito sulla previsione dell'abolizione della sospensione feriale dei termini per i procedimenti di cui al novellato art. 35 bis d. leg. 25/1998 e la previsione di cui al comma 3 novies dell'art. 3 d. lgs. 25/2008 *secondo cui la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale non opera, tra li altri, nel procedimento relativo alla opposizione avverso il diniego del riconoscimento della protezione internazionale.*

### Interventi

1) L'art 21 parla di applicazione della nuova normativa "alle cause e ai procedimenti giudiziari sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto"

- L'espressione "cause e procedimenti giudiziari" significa secondo me ricorsi avverso le decisioni della Commissione depositati dal 17 agosto in poi. Infatti al comma successivo quando ha voluto dire una cosa diversa, il legislatore ha parlato di presentazione di domande di protezione internazionale. Ciò significa che se un ricorso è stato depositato il 17 agosto o dopo è un ricorso la cui tempestività si valuta senza contare la sospensione feriale. Questa mi sembra l'unica interpretazione coerente con la lettera della legge e lo spirito della norma vale a dire la ratio di accelerare il più possibile queste controversie, che si condividano o meno le scelte del legislatore sia di merito che la tempistica (invero singolare) di fare cadere il termine di inizio di una riforma processuale e organizzativa il 17 di agosto.

Ciò detto aggiungo una riflessione: la velocità, quando si discute di diritti umani qualifica essa stessa la bontà della risposta e quindi è certamente un dato e negativo l'esistenza di un contenzioso ingolfato, anche -ma non solo- di cause palesemente infondate; però il compito del giudice resta quello di assicurare la tutela dei diritti e non di eliminare il contenzioso a qualsiasi costo. Quindi farei un uso prudente ma non eccessivamente rigoroso dell'istituto della restituzione in termini; è vero che la legge non ammette ignoranza specie se con un congruo termine per favorire la sua conoscibilità, ma si deve sempre considerare la concreta situazione processuale e di merito del richiedente asilo che si ha davanti (più che la bravura del suo avvocato) e la plausibilità dell'errore incolpevole o comunque giustificato dalle circostanze e tra queste (ma non solo ovviamente, altrimenti sarebbe una restituzione in termini generalizzata) si potrebbe anche considerare la novità legislativa, la possibilità di plurime interpretazioni della normativa e i tempi della sua attuazione.

2) - .... attualmente la abrogazione della sospensione feriale dei termini introdotta dal D.L. 13/2017 come convertito non si applica ancora, corretto? Questo perchè il D.Lgs. 28/01/2008, n. 25 **art. 3 comma 3 novies** come modificato dal D.L. 13/2017 (convertito, con modificazioni, dalla L. 13 aprile 2017, n. 46) ha appunto stabilito che la sospensione non si applica ai procedimenti in materia di protezione internazionale, ma lo stesso D.L. 13/2017 (**In vigore dal 19 aprile 2017**) all'Art. 21 afferma al comma 1 che "*1. Le disposizioni di cui agli articoli 3, 4, 6, comma 1, lettere a), d), f) e g), 7, comma 1, lettere a), b), d) ed e), 8, comma 1, lettere a), b), numeri 2), 3) e 4), e c), e 10 si applicano alle cause e ai procedimenti giudiziari sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in*

*vigore del presente decreto. Alle cause e ai procedimenti giudiziari introdotti **anteriamente alla scadenza del termine** di cui al periodo precedente si continuano ad applicare le disposizioni vigenti prima dell'entrata in vigore del presente decreto.*"

Il dubbio sorge avendo una impugnazione che scadrebbe per i primi di agosto e che per motivi... amministrativi non ha ancora avuto risposta sul Gratuito Patrocinio e avendo già notizia da Collegi/e di udienze fissata ad agosto, ovvero per procedimenti certamente introdotti prima del termine.

3) Credo che se il legislatore abbia espressamente previsto, con il DL 13 e dunque con la legge 46/2017, la non applicazione della sospensione ai giudizi SORTI dopo il 17 agosto, non si possa ritenere che anche prima non si applicasse la legge del 1969.

4) Prima della riforma i giudizi di impugnazione dei provvedimenti di rigetto in tema di protezione internazionale erano assoggettati alla disciplina della sospensione feriale dei termini.

A seguito della riforma, l'art. 35 bis, comma 14 dispone che: *"La sospensione dei termini processuali nel periodo feriale non opera nei procedimenti di cui al presente articolo"*.

L'art. 6 comma 1 lett. g) che ha introdotto il nuovo art. 35 bis dispone che la norma sia applicabile ai procedimenti sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto.

Ciò posto, il problema sorge per i procedimenti di impugnazione di un provvedimento che sia stato notificato tra 2/7 e il 17/7, ed è il seguente: la disciplina della sospensione feriale, che sarebbe stata applicata in caso di impugnazioni proposte fino al 16/8, continua ad operare per chi non ha ancora proposto impugnazione, oppure dev'essere considerata superata dalla nuova normativa, di modo che la sospensione feriale viene definitivamente interrotta dall'entrata in vigore della norma?

Non sfugge che la conseguenza, in caso di risposta negativa (la sospensione feriale non opera più ed il termine si considera come mai sospeso se il ricorso viene depositato dopo il 16/8), sarebbe quella della improcedibilità dell'impugnazione per tardività.

Il mio personale convincimento, allo stato ma salva diversa e più approfondita valutazione nella quale spero possiate supportarmi, è che una volta entrata in vigore la norma, si è esaurita la disciplina della sospensione feriale del procedimento. Del resto, la normativa era già stata emanata da oltre 6 mesi e che quindi gli operatori erano già a conoscenza di questa problematica: ciò renderebbe difficile motivare un'eventuale istanza di rimessione in termini.

Spero di non essere stato troppo involuto, ma rimango a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Il problema non è ovviamente solo teorico perché a Trieste abbiamo avuto già due casi...

5) Una terza via. Il termine risulterebbe sospeso dal 01/08 fino al 17/08. Da questa data (coincidente con l'entrata in vigore della novella) si ri-computano i termini per il ricorso. Con la notifica del provvedimento della Commissione avvenuta il 17 luglio il termine per proporre ricorso scadrebbe il 02 settembre.

6) In generale, l'interpretazione delle norme deve tenere conto del diritto di difesa e deve favorire, ove non ostino seri ostacoli testuali e sistematici, una lettura che eviti qualsiasi compressione di questo diritto.

E' ragionevole sostenere, in questo caso, che il regime di non sospensione feriale riguardi i procedimenti instaurati dopo il 16 agosto e che, per intenderci, saranno ancora pendenti durante la prossima feriale e quindi riguardi quei procedimenti nei quali il diniego è stato notificato dopo l'entrata in vigore del nuovo decreto.

Anche la soluzione, nel frattempo prospettata dall'avvocato Annaloro, mi pare assolutamente ragionevole.

il passaggio tra i due regimi non dovrebbe produrre un effetto "tagliola", specie in presenza di dubbi.

7) Sulla sospensione feriale ritengo preliminare l'interpretazione da dare alla clausola "procedimenti sorti". Personalmente, a parte ogni commento sulla tecnicità dell'espressione, ritengo che tale momento vada individuato nel deposito del ricorso all'A.G.. Orbene, nel caso in cui il termine per impugnare il diniego sia caduto a cavallo dell'entrata in vigore, ritengo che per i ricorsi depositati prima si applichi la sospensione e per quelli depositati dopo no. Come correttamente osservato dal collega triestino, poiché ci sono stati sei mesi per studiare la normativa, i difensori potevano scegliere, nei casi indicati, se far soggiacere la controversia al vecchio o al nuovo rito, con tutte le conseguenze che ne derivano. Secondo me, non è un problema di ultrattività o retroattività, ma di applicazione del principio *tempus regit actum*, ove per "actum" deve intendersi il deposito del ricorso.

8) Secondo me vanno tenute distinte le due questione: il termine del ricorso e la proposizione del ricorso. Se il primo comincia a decorrere nella vigenza di una disciplina che contempla la sospensione feriale, mi pare una violazione del diritto di difesa se, nelle more, entra in vigore una norma processuale che escluda detta sospensione feriale. Il principio *tempus regit actum*, nel diritto amministrativo, comporta che un dato procedimento è retto dalla normativa vigente nel momento in cui il procedimento è definito, che comprende anche il termine di ricorso. L'argomentazione secondo cui si sapeva da 6 mesi che non ci sarebbe stata più la sospensione, mi pare un'argomentazione extragiuridica.

Del resto, il comma 14 dell'art. 35-bis parla di "*procedimenti di cui al presente articolo*" e dunque ai ricorsi presentati dal 17 agosto contro provvedimenti definiti dopo la medesima data secondo le nuove regole.

Ora, la definizione del procedimento amministrativo avviene con la notifica, essendo un atto ricettizio e vale, dunque, quanto disposto dall'art. 21-bis legge 241/90 "*1. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile.*"

Ma se è definito nella vigenza di una certa disciplina che prevede la sospensione (non espressamente ma la Cassazione ha parlato sul punto), penso che sia sbagliato ritenere che possa essere attratto nella nuova normativa, per violazione di quei principi.

Il caso "misto" in esame assoggetta, a mio avviso, il procedimento giudiziario alla nuova disciplina ma non si trascina dietro, retroattivamente, la diminuzione del termine di ricorso.

Forse un accorto legislatore avrebbe indicato la partenza del nuovo regime al 1 settembre, evitando il probabile prodursi di un ennesimo contenzioso che avrebbe come risultato finale la negazione del diritto di ricorso del richiedente asilo. ma così non è stato.

9) Ritorniamo al problema "*che succede per l'impugnazione di provvedimenti di diniego notificati dopo il 2 luglio 2017, non impugnati entro luglio in quanto ancora vigente la sospensione feriale dei termini che, invece, è stata rimossa dal 17 agosto?*"

Vorrei fare alcune osservazioni sull'intervento di cui al punto 8.

Sostenere che la riforma sia entrata in vigore "nelle more" del termine per la presentazione del ricorso mi sembra una sorta di eterogenesi dei fini.

Mi spiego: se l'intento è quello di tutelare gli interessi di una parte del processo, peraltro essenziale, allora ogni interpretazione può essere legittima; ma se lo spirito è quello, più laico, di interpretare un testo normativo secondo tecnica, oltre che buon senso, allora non possiamo svalutare in questo modo il fatto che la legge era già stata emanata e la sua entrata in vigore era stata preannunciata 6 mesi prima.

Peraltro, non penso possa discutersi di una seria e rilevante compressione al diritto di difesa, nei limiti in cui il legislatore ha inteso comprimere **tutti i tempi** del procedimento, **tranne proprio quelli per la proposizione del ricorso**, che erano e rimangono di 30 giorni.

Il principio del *tempus regit actum* nel diritto amministrativo, al quale nell'intervento che precede si fa riferimento, mi sembra cedevole rispetto al costante insegnamento della Cassazione, secondo cui il processo civile è regolato nella sua interezza dal rito vigente al momento della proposizione della domanda: e tale considerazione vale a prescindere da cosa formi oggetto del procedimento stesso.

Piuttosto mi sembra possa conciliare le opposte posizioni la considerazione, fatta propria dalla Cassazione con riferimento al nuovo termine triennale di decadenza per il conseguimento della prestazione indennitaria per epatite postrasfusionale contratta in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 238 del 1997, secondo cui, laddove una modifica normativa introduca un termine di decadenza prima non previsto, la nuova disciplina si applichi anche ai diritti sorti anteriormente, **ma con decorrenza dall'entrata in vigore della modifica legislativa.**

In quel caso, come nel nostro, la questione riguarda un problema di diritto transitorio in quanto attinente alla determinazione dell'incidenza di una legge sopravvenuta che introduce di fatto un termine di decadenza (sopprimendo la sospensione feriale dei termini processuali) su una situazione ancora pendente.

Escluso che l'introduzione di un termine di decadenza possa avere effetti retroattivi, va comunque rimarcato il carattere pubblicistico del termine di decadenza in esame, fissato dalla legge per garantire una sollecita definizione di controversie di notevole impatto sociale.

Come sottolineato da Cass. n. 25746 del 2009, poiché la decadenza è una forma di sottoposizione dell'esercizio di un diritto ad un termine, non vi sono ragioni per distinguere il caso in cui la nuova legge introduca un termine in una fattispecie nella quale in precedenza nessun termine era previsto, dal caso, come quello in esame, in cui la nuova legge accorci un termine già previsto per l'esercizio di un diritto (per effetto della esclusione del regime della sospensione feriale dei termini processuali).

Una interpretazione normativa coerente con la *ratio* di accelerazione nella gestione del contenzioso la quale, possa piacere o meno, è sottesa alla riforma, potrebbe essere quindi quella di **far decorrere il termine di 30 giorni dalla data di entrata in vigore della norma, ma senza che il periodo di sospensione feriale ancora non decorso (13 giorni) possa essere utile al fine di ritenere tempestivo il ricorso successivamente proposto.**