CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI del 18 novembre 1986

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Quando scade il termine per introdurre un ricorso davanti alla Corte di giustizia? E, in ogni caso, come si computa nel diritto comunitario il tempo attribuito al singolo per agire in giudizio? L'avvocato generale, dirà qualche lettore, vuol riportare i suoi colleghi sui banchi dell'università. Le risposte a quegli interrogativi sono invece tutt'altro che scontate. Vediamo perché.

Il 18 febbraio 1985, il signor Rudolf Misset, traduttore presso il servizio linguistico del Consiglio, apprese che il segretario generale dell'istituzione aveva, con provvedimento in pari data, respinto un suo reclamo. Tre mesi per ricorrere è quanto prevede lo statuto dei funzionari; poiché il giorno della notifica non conta — dev'essersi detto Misset — il termine scade il 19 maggio 1985. Si aggiungano i due giorni che l'allegato II del regolamento di procedura concede a chi risiede nel Belgio e si arriverà al 21, data in cui, per l'appunto, la Corte ricevette il ricorso introdotto dal dipendente.

Il Consiglio venne in giudizio e contestò anzitutto la ricevibilità della domanda: essa andava — affermò la sua difesa — proposta al più tardi il 20 maggio. Se lo statuto dispone che « il ricorso (...) deve essere presentato *entro* un termine di tre mesi », non vi son dubbi che il giorno della scadenza non è incluso nel computo del tempo. Nel caso del funzionario Misset, pertanto, il termine in questione cominciò a decorrere il 19 febbraio 1985, cioè il giorno successivo alla comunicazione dell'atto impugnato, e spirò il 18 maggio. Ora, 18 più 2 è uguale a 20: in cancelleria, dunque, il ricorso sarebbe dovuto giungere entro questa data.

Nient'affatto, replicò il ricorrente: il *dies ad quem* va computato, e per intero. Si esamini il regolamento del Consiglio 3 giugno 1971, n. 1182/71, relativo alle modalità di calcolo del tempo, delle date e dei termini (GU 1971, L 124, pag. 1): « un periodo di tempo espresso in mesi — recita l'articolo 3, n. 2, lett. c) — comincia a decorrere all'inizio della prima ora del primo giorno del periodo e termina con lo spirare dell'ultima ora del giorno che (...) nell'ultimo mese (...) porta la stessa denominazione o lo stesso numero del giorno iniziale ». Poiché ai sensi del paragrafo precedente « il giorno nel corso del quale si verifica [un] evento o si compie [un] atto non è computato », è evidente che per lui, Misset, il termine di tre mesi cominciò a correre il 19 febbraio 1985 (*dies a quo*) e venne a scadenza il 19 maggio incluso (*dies ad quem*).

Certo — osservò ancora il funzionario — il regolamento n. 1182/71 ha una portata ridotta, perché si riferisce ai soli « atti del Consiglio o della Commissione adottati o da adottarsi » sulla base dei trattati CEE ed Euratom, mentre lo statuto dei funzionari e il regolamento di procedura furono emanati anche in virtù del trattato CECA. Le due ultime fonti, tuttavia, nulla dispongono in ma-

teria di *dies ad quem*; e da ciò non può non desumersi che le norme della prima si applicano per analogia, così assicurando una disciplina uniforme del termine nel diritto comunitario.

2. Con ordinanza 27 febbraio 1986, la seconda sezione ha disposto il rinvio della causa davanti al *plenum* della Corte perché statuisca sull'eccezione di ricevibilità senza impegnare la discussione nel merito. Contemporaneamente avete invitato il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo a illustrare le loro prassi in fatto di calcolo del termine per il reclamo amministrativo e ad esporre le loro opinioni sulla portata del regolamento n. 1182/71 rispetto ai termini di ricorso.

Le sorprese non sono mancate. Al termine per il reclamo la Commissione ci ha detto di non dar peso; essa risponderebbe, cioè, anche dopo la sua scadenza. Consiglio e Parlamento, invece, seguono lo statuto alla lettera, in ossequio ai princìpi da voi sanciti nella pronuncia 26 novembre 1981, causa 195/80, Michel/Parlamento, (Racc. pag. 2861). Quanto poi alla portata del regolamento, i punti di vista delle tre istituzioni non potrebbero essere più divergenti. Il Consiglio esclude che esso si applichi, direttamente o per analogia, ai termini stabiliti dai trattati, dallo statuto dei funzionari e dal regolamento di procedura. D'avviso opposto è la Commissione, mentre il Parlamento lascia intendere che nel contenzioso della funzione pubblica comunitaria prevalgono in ogni caso le regole dello statuto. Insomma, un bel guazzabuglio.

3. Occorre allora cominciare *ab ovo*. Osservo anzitutto che le norme comunitarie in materia di impugnazioni sono redatte al medesimo modo: « il ricorso — si legge in ognuna di esse — deve essere proposto *entro* il termine di [x mesi] (...) *a decorrere* » dalla data della pubblicazione o notificazione dell'atto. Orbene, tale formula contiene già due dei tre dati necessari ad agire puntualmente: a) la quantità del tempo concesso (uno, due o tre mesi); b) il giorno iniziale della sua decorrenza. Al fine di conoscere l'esatta scadenza del termine, resta allora da accertare come si calcoli la durata del periodo così definito.

Mi spiego con un esempio. Immaginiamo che una decisione della Commissione sia stata notificata ad un'impresa siderurgica il 1° settembre 1986; secondo l'articolo 33 CECA, il ricorso va proposto entro un mese a partire da tale data. Ora, astraendo per un momento dai criteri di calcolo, è evidente che i confini di questo *spatium temporis* coincidono necessariamente col 1° settembre 1986 (*dies a quo*) e col 1° ottobre successivo (*dies ad quem*). Al giurista, tuttavia, una delimitazione del genere non è sufficiente: egli deve infatti stabilire se, *per il valido esercizio del diritto d'impugnazione*, i giorni iniziale e/o finale del detto periodo siano da considerare utili. Si tratta, in altre parole, di calcolare l'intervallo di tempo che deve correre tra due atti, quello da impugnare e quello d'impugnazione.

E qui soccorre il nostro regolamento di procedura. Il suo articolo 81, paragrafo 1°, infatti, dispone che « i termini fissati per l'impugnativa d'un atto delle istituzioni decorrono (...) dal giorno successivo a quello in cui l'interessato ne ha avuto comunicazione »; e altrettanto prevede l'articolo 80, paragrafo 1°, per i termini di procedura in generale. Le due norme — è chiaro — non fissano il giorno iniziale del termine né la sua durata, perché a ciò provvedono disposizioni specifiche, come, ad esempio, il citato articolo 33 CECA; esse fanno proprio, invece, il tradizionale principio per cui *dies a quo non computatur in termino*. La *ratio* di

questa regola è nota. Rispetto ad un termine espresso in giorni o in mesi, tener conto del momento nel quale si comunica un atto non sarebbe equo; il *dies a quo* va quindi preso in considerazione dalla sua fine. Sta qui, sia detto per inciso, l'errore di Misset: distorcendo il senso del principio, infatti, egli fa del giorno che segue il *dies a quo* non quello da cui comincia a correre il termine, ma quello che fissa tale termine nel tempo.

Tanto per ciò che concerne il *dies a quo*. E il *dies ad quem*? La risposta, direi, è intuitiva. Se in virtù della regola or ora ricordata si presume che il diritto di ricorso possa esercitarsi solo a partire dal giorno successivo a quello che stabilisce l'inizio del termine, è ovvio che nel tempo restante per il suo esercizio sia compreso, e interamente, anche il giorno di scadenza (*dies ad quem computatur in termino*).

Ora, fare di questa logica conseguenza l'oggetto di una norma apposita non è a rigore necessario; tanto è vero che a esplicitarla sono solo i legislatori nazionali citati *sub* n. 5 (non la esplicitano, per contro, i codici di procedura civile belga, spagnolo, italiano e portoghese). Infatti, una volta fissato il primo tra i due capi di un termine — e in diritto comunitario a ciò provvedono appunto i detti articoli 80 e 81 — l'altro capo resta libero e si determina aritmeticamente in ragione della lunghezza del periodo che deve aggiungersi al giorno iniziale.

Così chiarito il sistema di calcolo, tutto diventa semplice. Prima di applicarlo all'ipotesi da cui abbiamo preso le mosse, è bene ribadire peraltro che il principio sancito dal regolamento di procedura *ha carattere generale*: in altre parole, esso va applicato uniformemente a qualunque termine di procedura o di ricorso, sia stabilito in mesi, settimane o giorni. Ciò premesso, torniamo al nostro esempio in cui, come si ricorderà, il provvedimento della Commissione fu notificato il primo giorno di settembre. Settembre, si sa, ha *trenta* giorni. L'articolo 33 CECA, d'altra parte, dà tempo *un mese* per ricorrere. Se è vero quanto ho appena detto, calcolare il periodo concesso per il ricorso secondo il numero dei giorni o in base al mese dovrebbe mettere capo al medesimo risultato.

Verifichiamo questo assunto calcolando anzitutto il termine come se fosse stabilito in trenta giorni. Il *dies a quo* è il 1° settembre 1986 e non si conta. Il 2 settembre è dunque il primo dei giorni a disposizione dell'impresa siderurgica; continuando così il computo *ex numeratione dierum* giungeremo al 1° ottobre 1986, cioè alla data coincidente con il trentesimo e ultimo dei giorni che l'impresa può utilizzare.

Passiamo al calcolo sulla base di un mese. In questo caso, non potendo numerare i giorni uno dopo l'altro (il mese, infatti, è un'unità temporale di durata variabile), dovremo necessariamente procedere *ex denominatione dierum* e perciò avanzare fino al giorno che nel mese d'arrivo porta lo stesso numero del giorno di partenza: dunque, se il 1° settembre è il *dies a quo* — e, ancora una volta, se esso è escluso dal computo — il *dies ad quem* del periodo attribuito all'impresa non potrà coincidere che col 1° ottobre. La verifica, mi pare, non lascia adito a dubbi. Ne

discende che, di qualunque tipo siano, i termini comunitari « si computano [sempre] a partire dal giorno successivo alla data dell'atto cui (...) [si] riferiscono », (articolo 80, § 1 regolamento di procedura) mentre il giorno finale è sempre compreso nel periodo. In definitiva, la formula generale « entro il termine di (...) x mesi » va intesa nel senso che il ricorso può essere validamente proposto fino e non oltre le ore 24 del giorno che, nell'ultimo mese del periodo, porta la data di quello in cui l'atto impugnato fu notificato al ricorrente.

Si applichi ora questa conclusione al caso di specie. Tenuto conto dei due giorni concessi per la distanza fra Bruxelles e Lussemburgo, il diritto di ricorso del funzionario Misset ha cessato di esistere alla mezzanotte del 20 maggio 1985. Essendo arrivata il giorno dopo, la sua domanda è quindi irricevibile. Il Consiglio, che per contrastare l'erroneo calcolo del ricorrente nega la computabilità del *dies ad quem*, ha motivato male la sua eccezione; ma che questa colga nel segno non v'è dubbio.

4. Supponiamo tuttavia — *for argument's sake*, come dicono gli inglesi — che il regolamento di procedura sia davvero lacunoso per quanto riguarda il calcolo del giorno finale. In tali condizioni, potrebbe la Corte far quel che le suggerisce Misset e cioè applicare per analogia le norme del regolamento n. 1182/71? La risposta, io credo, è negativa.

Ricordo anzitutto che alla base di tale fonte v'è la necessità di rimediare a un ben noto e ineliminabile inconveniente: le leggi comunitarie operano nel quadro di ordinamenti che, in fatto di efficacia delle norme nel tempo, hanno regole spesso diverse. Per i « termini di entrata in vigore, d'inizio dell'efficacia (...) e di cessazione (...) degli atti del Consiglio e della Commissione », vennero così stabiliti criteri uniformi di calcolo (cfr. articolo 4 e relazione della Commissione giuridica del Parlamento sul progetto del regolamento, doc. 11/70, 8.4.1970, punti 8 e 9). I detti criteri, peraltro, disciplinano la vita di normative che, avendo contenuti quanto mai eterogenei, possono imporre le scadenze temporali più disparate; e ciò indusse il legislatore comunitario a non attribuir loro carattere tassativo. Essi si applicano, infatti, « salvo disposizioni contrarie » (articolo 1).

Tutto all'opposto nel caso dei termini di ricorso, che sono periodi concessi ai fini del valido esercizio di un *diritto fondamentale*: quello di agire in giudizio per la tutela di un proprio interesse. Come tali, è ovvio che essi debbano ritenersi di ordine pubblico, che abbiano natura imperativa e che non siano prorogabili (cfr. sentenza 12 luglio 1984, causa 227/83, Moussis/Commissione, Racc. 1984, pag. 3133).

Questa differenza, mi sembra, è di tale portata da sottrarre ogni fondamento alla tesi di Misset. Contrariamente a quanto sostiene il funzionario (e, con lui, la Commissione), sono comunque persuaso che le modalità di computo previste dal regolamento n. 1182/71 vadano anch'esse interpretate alla luce delle regole esposte *sub* n. 3 e diano quindi risultati non diversi da quelli a cui allora siamo giunti. Qui anzi, la verifica è ancora più agevole perché le dette modalità si

riferiscono altresì ai termini espressi in settimane e cioè a periodi che constano dello stesso numero (7) di giorni. Un esempio elementare: la settimana che inizia il lunedì 1° settembre 1986 scade il lunedì 8, ossia il settimo giorno successivo al *dies a quo*.

Che tale interpretazione sia corretta prova d'altronde anche la lettera del nostro regolamento. Si legga il suo articolo 3 nel testo francese che è senza dubbio il più chiaro: « si un délai exprimé (...) en semaines (...) est à compter *à partir* du moment où (...) s'effectue un acte, le jour au cours duquel (...) s'effectue cet acte n'est pas compté (...) [et le délai] prend fin à l'expiration de la dernière heure du jour qui, dans la dernière semaine (...), porte la même dénomination (...) que le jour *du départ* » (il corsivo è mio).

5. Ciò detto, resta il fatto che l'analogia invocata da Misset è impraticabile: da qui una (presunta) lacuna a cui può porsi riparo solo accertando se in materia sussista un principio generale comune agli ordinamenti degli Stati membri. Orbene, un non difficile studio di diritto comparato dimostra che, eccezion fatta per la Francia e per l'Irlanda, il computo dei termini di ricorso nei vari sistemi nazionali corrisponde esattamente a quello del nostro regolamento di procedura. Questi i criteri per i termini espressi in mesi: a) il *dies a quo* è il giorno in cui l'atto è oggetto di notifica o di comunicazione; b) per l'esercizio del diritto d'impugnare tale giorno non viene calcolato; c) il *dies ad quem* è compreso nel termine e coincide col giorno che, nell'ultimo mese del periodo attribuito, porta la data del *dies a quo*. Ne viene che in Belgio, in Danimarca, nella Repubblica federale di Germania, in Ispagna, in Grecia, in Italia, in Lussemburgo, nei Paesi Bassi, in Portogallo e nel Regno Unito un eventuale termine di tre mesi concesso per ricorrere contro un provvedimento notificato il 18 febbraio 1985 scade alla mezzanotte del successivo 18 maggio.

A un esame ravvicinato, peraltro, anche le due eccezioni di cui ho detto si rivelano più apparenti che reali; obbediscono cioè nella sostanza alla *ratio* che ispira il metodo di calcolo prevalente nell'area comunitaria. Così, in Irlanda, il giorno iniziale è calcolato nel termine, mentre da questo viene escluso il giorno finale. L'Irlanda, in altre parole, rompe con la regola *dies a quo non computatur in termino*; ma — ed è ciò che conta ai nostri fini — lascia invariata la *distantia temporis* tra i due estremi del periodo.

Per quanto riguarda la Francia, i problemi non sorgono in sede di processo civile. In effetti, a conferma di un principio ignoto solo al di là del canale di San Giorgio, l'articolo 641, comma 1°, del nuovo codice (1975) dispone che « lorsq'un délai est exprimé en jours, celui de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification qui le fait courir ne compte pas« . Quanto poi ai termini espressi in mesi, ferma per i motivi esaminati *sub* n. 3 l'esclusione del *dies a quo*, il legislatore ha voluto eliminare in radice ogni dubbio interpretativo indicando con esattezza il giorno della scadenza. Afferma così il comma 2° dello stesso articolo che « lorsqu'un délai est exprimé en mois (...) ce délai expire le jour du dernier mois (...) qui porte le même quantième que le jour (...) qui fait courir le délai » (vedasi in termini identici i §§ 187-188 BGB e gli arti-

coli 243 del codice civile e 145, n. 2, del codice di procedura civile ellenici). Il *dies ad quem* è insomma incluso nel termine e la regola « europea » può dirsi rispettata.

Più complessa è la situazione in diritto amministrativo. Anche qui, per la verità, « les délais de recours exprimés en mois se calculent de quantième en quantième, quel que soit le nombre de jours composant les mois compris dans le délai »; in particolare, « le délai ne commence à courir qu'à 0 heure le lendemain du jour du fait générateur (*dies a quo*) (...) [et] il expire à 24 heures, le *dies ad quem* » (Odent, *Contentieux administratif*, Paris, 1976-1981, pag. 1060 seguenti). Tuttavia — ed è questo il punto — « comme les secrétariats des juridictions administratives ferment bien avant 24 heures, (...) les pourvois enrégistrés seulement le lendemain du *dies ad quem* sont encore recevables », per non rischiare di « priver les justiciables de quelques heures du délai auquel ils ont droit ». Così, « pour une décision notifiée le 16 février, le délai de recours (...) commence à courir le 17 février à 0 heure, [et] il expire le 16 avril à 24 heures; un recours introduit le 17 avril aurait encore été recevable; introduit le 18 avril, il est tardif » (voir Conseil d'Etat, 8 giugno 1951, dame Bordenave, Rec., pag. 798).

Che dire del sistema così descritto? Poiché il termine di due mesi scade nel giorno corrispondente al *dies a quo*, che non viene calcolato, esso fa sicuramente salvo il principio. Eterodossa, semmai, è la prassi. Per offrire un massimo di tutela al diritto del ricorrente, infatti, si è finito col dimenticare — o meglio, col volutamente non tener conto — che il termine in questione « ne commence à courir qu'à 0 heure le lendemain du *dies a quo* ».

Comunque sia, al Kirchberg l'inconveniente che ha indotto la giurisprudenza francese a prolungare la vita del diritto d'impugnazione non sussiste. Invero, « fuori dell'orario di apertura al pubblico della cancelleria, gli atti di procedura possono essere validamente depositati presso l'agente incaricato della sorveglianza, che annota la data e l'ora del deposito » (Istruzioni al cancelliere, articolo 1, paragrafo 1, 2° comma, del regolamento di procedura). Certezza dei termini e tutela del singolo sono insomma garantite pienamente e contemporaneamente.

Credo allora di poter concludere affermando che il sistema comunitario di computo dei termini non è lacunoso e in ogni caso si fonda su princìpi non diversi da quelli a cui si ispirano tutti gli ordinamenti nazionali. Il termine di ricorso decorre dal giorno in cui l'atto soggetto a impugnazione è notificato o comunicato al destinatario. Il tempo concesso per agire va sempre calcolato cominciando a contare dal giorno successivo a quello in cui il termine ha avuto inizio; di conseguenza, il diritto si estingue alla mezzanotte del giorno che, nell'ultimo mese del periodo, porta la data del *dies a quo*.

6. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte e sulla base degli articoli 91, n. 3, statuto dei funzionari e 81, paragrafo 1, regolamento di procedura della Corte, vi propongo di dichiarare irricevibile il ricorso proposto dal signor Rudolf Misset contro il Consiglio delle Comunità europee.

Quanto alle spese di giudizio, la novità del problema sottopostoci m'induce a suggerirvi di applicare, anziché la regola dell'articolo 70 regolamento di procedura, il disposto dell'articolo 69, paragrafo 3, comma 2°.