



GIULIANO SCARSELLI

Interpretazione e commento del decreto legge 8 marzo 2020 n. 11 di differimento delle udienze e sospensione dei termini processuali civili per contrastare l'emergenza da COVID 19

PREMESSA

1. Stanotte è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto legge relativo alle misure da adottare al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID 19 nell'amministrazione della Giustizia.

Premesso che in questo difficile momento per il nostro Paese ogni osservazione e critica deve essere fatta con spirito costruttivo e con senso di solidarietà, mi permetto di pubblicare le osservazioni che seguono, quale semplice contributo di chiarezza.

Il decreto legge prevede due diversi periodi di salvaguardia per contrastare l'emergenza da Covid 19: uno da oggi, 9 marzo, al 22 marzo (art. 1); l'altro dal 22 marzo al 31 maggio 2020 (art. 2).

Mi limito alle questioni che attengano al processo civile, e mi limito, vista l'urgenza, alle questioni che concernono il primo periodo considerato, ovvero quello che va dalla giornata di oggi, 9 marzo, a quella del 22 marzo 2020.

Divido questo breve scritto in due parti, una dedicata al differimento delle udienze, l'altra relativa alla sospensione dei termini processuali, presupponendo che il lettore abbia già conoscenza del testo del decreto legge.

DIFFERIMENTO UDIENZE

2. Quanto al differimento delle udienze si consideri quanto segue:

a) nel primo periodo considerato, 9 marzo - 22 marzo 2020, sono rinviate tutte le udienze civili tranne quelle considerate in via di eccezione al punto g) dell'art. 2, 2° comma.

Ciò emerge in modo chiaro dall'art. 1, 1° comma del d.l. *“A decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto (9 marzo) e sino al 22 marzo 2020 le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari, con le eccezioni indicate all'articolo 2, comma 2, lettera g) sono rinviate d'ufficio a data successiva al 22 marzo 2020”*.

Dunque, nel periodo compreso tra la giornata di oggi e quella del 22 marzo 2020 non si terranno udienze civili, e i giudici dovranno comunicare alle parti il rinvio di dette udienze, anche tenuto conto dei provvedimenti che i capi degli uffici giudiziari potranno emanare per regolare il secondo periodo considerato dal decreto legge, e individuato tra il 23 marzo e il 31 maggio 2020.

b) Si terranno in questo primo periodo di salvaguardia, al contrario, solo le udienze relative ai procedimenti che non subiscono deroga in forza del già richiamato art. 2, comma 2, lettera g).

Da rilevare che alcuni di questi casi sono precisi (ad esempio, cause dinanzi al Tribunale per i minorenni, interruzione di gravidanza di donna minore o incapace, abusi familiari, TSO, sospensive ex artt. 283, 351 e 373 c.p.c.) altre sono del tutto incerti (ad esempio, in materia di amministrazione di sostegno si prevede che la causa possa essere rinviata se non indifferibile anche con l'adozione di provvedimenti provvisori, o se non indifferibile per le condizioni di salute o di età del beneficiario; od ancora, ad esempio, per tutti i procedimenti vale la regola secondo la quale la causa non deve essere differita se la ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti).



Orbene, poiché la disciplina delle udienze deve essere chiara ed oggettiva, e non può ammettersi che la legge la regoli in modo da consentire un margine di discrezionalità nell'interpretazione delle norme, per tutti i casi *non oggettivi* è necessario che i giudici provvedano a stabilire se le cause fissate nel periodo tra il 9 e il 22 marzo debbano o non debbano essere rinviate perché rientranti o meno nelle eccezioni di cui al punto g). E' evidente che i magistrati dovranno farsi (purtroppo) carico di provvedere tempestivamente a ciò, evitando che la questione resti in sospeso, visto che altrimenti loro stessi, le parti e i difensori si troverebbero obbligati a presentarsi in udienza al fine di discutere la possibilità o meno del rinvio.

Ciò sarebbe del tutto paradossale, e certamente in contrasto con lo spirito della legge volto a contrastare l'emergenza CODIV 19.

c) E' poi forse necessario che l'Autorità giudiziaria provveda altresì a stabilire quali siano le cause da rinviare e quali no anche con riferimento (almeno) ad alcune ipotesi da considerarsi *oggettive*, perché magari proprio oggettive non sono.

Ad esempio, il decreto legge indica i casi di *misure cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona* ma quali sono questi diritti? Il diritto di proprietà è un diritto fondamentale della persona? Il diritto di credito può esserlo in certe circostanze? Od ancora: *gli alimenti e le obbligazioni alimentari* comprendono anche gli assegni di mantenimento per coniugi e figli nelle separazioni e nei divorzi?

E' ovvio che per evitare margini di incertezza, e quindi per evitare che ci si debba trovare in udienza a discutere se la causa debba essere rinviata oppure no, i magistrati dovrebbero decidere anche in questi casi quali siano in concreto le cause da trattare e quali no, superando così una carenza che può essere attribuita al testo di legge.

E' un lavoro non semplice e certamente impegnativo e tuttavia necessario vista la situazione.

d) Da segnalare infine che il rinvio delle udienze vale comunque solo per quei giudizi che abbiamo udienza compresa tra il 9 e il 22 marzo (e ciò salvi i successivi provvedimenti che i capi degli uffici giudiziari potranno emanare per la gestione del secondo periodo compreso tra il 23 marzo e il 31 maggio 2020).

Dal che, ad esempio, una causa chiamata per l'udienza del 23 marzo non avrà alcuna regolamentazione speciale e proseguirà nel rispetto delle regole generali per come ciò emerge in modo chiaro dal tenore letterale dell'art. 1, 1° comma.

e) Due ultime osservazioni:

ea) una prima, considerato che normalmente tutti i procedimenti civili, per quanto urgenti e per quanto concernenti diritti fondamentali della persona, hanno rinvii e fissazione di udienze in tutto il territorio nazionale normalmente oltre le due settimane, forse il legislatore, in una ottica di semplificazione, poteva rinviare tutti i processi civili, indistintamente, a date successive al 22 marzo 2020, senza così obbligare i giudici ad esegesi non sempre semplici e ad un lavoro straordinario non certo di poco impegno.

eb) Una seconda osservazione: nonostante il fenomeno COVID 19 stia preoccupando l'intero pianeta non solo sotto il profilo della salute ma anche sotto quello dell'economia, il decreto legge in questione ha dato prevalenza esclusiva alle controversie aventi ad oggetto i diritti della persona e alcuna agevolazione per le controversie aventi ad oggetto i diritti riferibili alla economia.

Si tratta di una constatazione, non di una critica, che tuttavia mi sento di far emergere.

SOSPENSIONE DEI TERMINI

3. Più complessa appare la disciplina dei termini.

3.1. In base all'art. 1, 2° comma "*A decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto (9 marzo) e sino al 22 marzo 2020, sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti indicati al comma 1, ferme le eccezioni richiamate*".



La disposizione pone un importante quesito preliminare: essa infatti non sospende tutti i termini processuali civili compresi dal 9 al 22 marzo, bensì li sospende in quella misura solo se il procedimento rientra tra quelli indicati al 1° comma, ovvero solo se il procedimento ha udienza fissata tra il 9 e il 22 marzo.

Dunque, per esemplificare, se io devo scrivere una memoria con scadenza 10 marzo e ho udienza al 21 marzo, il termine per scrivere la memoria è sospeso; ma se io ho da scrivere la memoria al 10 marzo con udienza fissata al 23 marzo il termine non è sospeso.

E' possibile una diversità del genere?

Qui la risposta può essere duplice: aa) si può sostenere che il compimento degli atti processuali, in quanto normalmente posti in essere in via telematica, non incida sulla prevenzione del contagio COVID 19, e quindi in tanto lo Stato li possa sospendere, in quanto questi siano collegati ad una udienza che attenga viceversa alla prevenzione del contagio COVID 19. Ed in questo caso il richiamo ai *procedimenti indicati al comma 1* di cui al comma 2° dell'art. 1, quale limite alla sospensione dei termini processuali, sarebbe limite corretto. ab) Oppure si può ritenere che non abbia senso sospendere o meno i termini processuali a seconda che il procedimento abbia o non abbia udienza nel periodo compreso tra il 9 e il 22 marzo, poiché si tratta di aspetti in ogni caso indipendenti ai fini della prevenzione del contagio COVID 19, e trattati in modo differente può creare incongruenze evidenti.

L'intenzione del Governo sembrava quella di sospendere tutti i termini processuali nel periodo considerato, ma il tenore letterale dell'art. 1, 2° comma non è in questo senso.

Come va intesa allora questa norma?

Quand'è che i termini processuali sono sospesi?

3.2. Possono darsi delle ipotesi concrete ove queste divergenze emergono.

a) Il procedimento civile non solo potrebbe non avere udienza nel periodo compreso tra il 9 e il 22 marzo ma potrebbe non esistere, essendo da iniziare, infatti, a pena di decadenza, *proprio* nel periodo compreso tra il 9 e il 22 marzo.

Ad esempio: una impugnativa di delibera condominiale o societaria va promossa, a pena di decadenza, entro il 21 marzo, o entro quella data va fatta una opposizione a decreto ingiuntivo, oppure un appello o un ricorso per cassazione.

Quid iuris in questi casi? Il termine è sospeso?

La risposta in questo caso è no: stante il tenore letterale dell'art. 1, 2° comma, questo procedimento non ha udienza compresa tra il 9 e il 22 marzo, e quindi il termine non è sospeso.

Ne' altre disposizioni possono venirci in aiuto per risolvere un caso di questo genere.

Ad esempio, l'art. 2, 3° comma, prevede che "*Per il periodo di efficacia dei provvedimenti di cui al comma 2, che precludano la presentazione della domanda giudiziale, è sospesa la decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei diritti che possono essere esercitati esclusivamente mediante il compimento delle attività precluse dai provvedimenti medesimi*".

Questa disposizione sembra sospendere i termini di decadenza, ma in verità essa non ha niente a che vedere con la questione qui posta, poiché disciplina un fenomeno diverso, atteso che la norma fa riferimento, a chiara lettera, al *il periodo di efficacia dei provvedimenti di cui al comma 2*.

L'art. 2, 2° comma, infatti, disciplina i provvedimenti che i capi degli uffici giudiziari possono adottare per il periodo successivo al 22 marzo 2020, ed esattamente per il periodo compreso tra quella data e quella del 31 maggio, e quindi è disposizione che non può applicarsi per il periodo anteriore compreso tra il 9 e il 22 marzo.

Parimenti, non disciplina questi casi l'art. 1 2° comma secondo il quale "*Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine di detto periodo*".

La norma è chiara al riguardo, e disciplina solo il termine iniziale, non quello finale, di una decadenza: se il termine inizia tra il 9 e il 22 marzo, il termine iniziale è differito al 23 marzo, e sempre che il procedimento



abbia udienza tra il 9 e il 22 marzo; ma se il termine finale cade tra il 9 e il 22 marzo, la sospensione del termine processuale non si ha, perché non è prevista da nessuna parte.

b) Ancora, si dia il caso che un termine di decadenza scada dopo il 22 marzo, ad esempio una opposizione o un reclamo scadono il 24 o il 25 marzo.

Quid iuris in questi casi? E' quella la scadenza, oppure il termine è prorogato perché non si debbono contare i giorni che vanno dal 9 al 22 marzo in quanto sospesi, con una tecnica analoga a quella della sospensione dei termini feriali, cosicché, ad esempio, una scadenza al 24 marzo è prorogata di due settimane perché nel conto non devo considerare i giorni che vanno dal 9 al 22 marzo?

Di nuovo, anche su questo punto, se ci si attiene alla lettera del 2° comma dell'art. 1, i termini non sono prorogati, perché l'ipotesi non attiene a procedimenti che abbiano udienza compresa nel periodo che va dal 9 al 22 marzo, e quindi siamo fuori dalle ipotesi *indicate al comma 1*.

c) Che dire, poi, dei termini c.d. a ritroso che, come è noto, anche per come interpretati dalla cassazione (v. ad esempio, Cass. 14 settembre 2017 n. 21335), necessitano di una disciplina differente rispetto a quella dei termini c.d. finali?

Ad esempio: se io ho una causa fissata in prima udienza in Tribunale per il giorno 10 aprile e mi devo costituire venti giorni prima dell'udienza ai sensi dell'art. 166 c.p.c. e quindi mi devo costituire il 21 marzo, *quid iuris*?

Anche in questi casi il procedimento non ha una udienza fissata tra il 9 e il 22 marzo, e quindi il procedimento, formalmente, non rientra tra quelli di cui all'art. 1, 1 comma.

Dal che, si deve ancora concludere che la sospensione dei termini non vale in questi casi, perché l'ipotesi non rientra nelle fattispecie indicate dal 2° comma dell'art. 1, cosicché il decreto legge in questione non salverebbe mai alcun termine a ritroso.

3.3. E' questo quello che ha voluto il decreto legge?

Io penso sinceramente di no, o meglio penso che delle due l'una: a) o si sostiene che la prevenzione del contagio COVID 19 attiene alle udienze e non ai termini processuali, e allora, puramente e semplicemente, non si sospendono in ogni caso i termini processuali; b) oppure se è opportuna anche la sospensione dei termini processuali e non solo quella del rinvio delle udienze, allora non ha logica sospendere i termini processuali solo per quei procedimenti che abbiano udienze comprese tra il 9 e il 22 marzo e non per gli altri.

Parrebbe infatti del tutto illogico che la sospensione dei termini debba darsi in alcuni procedimenti e non in altri, e non debba darsi per i termini a ritroso; ne' sembra vi sia una connessione tra udienza e termine processuale, tale che se ho l'una, è necessario la sospensione dell'altro, mentre non è necessario in tutti gli altri casi.

Ed anzi, tutto al contrario, v'è da ritenere che la sospensione dei termini processuali di cui all'art. 1, 2° comma, per esegesi costituzionalmente orientata, debba o non darsi mai, oppure darsi per i termini processuali di tutti i procedimenti, e debba valere anche per i termini a ritroso, con indicazione al giudice di rinviare i procedimenti che abbiano udienze tali da far cadere termini a ritroso nel periodo di salvaguardia fissato dal decreto legge tra il 9 e il 22 marzo, e parimenti indicazione al giudice di non fissare udienze o disporre rinvii in date che danno termini a ritroso ricadenti nel periodo compreso tra il 9 e il 22 marzo 2020.

3.4. L'art. 2, 3° comma recita infine che “*Per il periodo di efficacia di cui al comma 2 che precludano la presentazione della domanda giudiziale, è sospesa la decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei diritti che possono essere esercitati esclusivamente mediante il compimento delle attività precluse dai provvedimenti medesimi*”.

La disposizione, come già sottolineato, attiene al 2° comma dell'art. 2, ovvero attiene ai provvedimenti che i capi degli uffici adotteranno per il periodo compreso tra il 23 marzo e il 31 maggio, e quindi non concerne le urgenze riferite al primo periodo compreso invece tra il 9 marzo e il 22 marzo 2020.



Ad ogni modo, per quanto concerne le decadenze, come evidenziato, esse devono trovare disciplina nell'interpretazione dell'art. 1, 2° comma, e non in detta disposizione, mentre, per quanto attenga alla prescrizione, preliminarmente possiamo osservare che i termini prescrizionali non sono sospesi tra il 9 e il 22 marzo, atteso che la disposizione, appunto, fa riferimento a provvedimenti relativi al periodo tra il 23 marzo e il 31 maggio 2020; seppur la cosa, se vogliamo, possa lasciare perplessi.

In secondo luogo, poiché la prescrizione può essere interrotta anche con atti stragiudiziali, la norma v'è da ritenere non si applichi se non nei casi di azioni costitutive, ove la giurisprudenza ritiene che la prescrizione non possa infatti interrompersi che per atti giudiziali.

Negli altri casi, è evidente, la sospensione dei termini di prescrizione non si avrà, poiché la sua interruzione non deve esercitarsi *esclusivamente mediante il compimento delle attività (giudiziarie) precluse*, potendosi infatti esercitare anche in via stragiudiziale.

4. Di ogni altra questione relativa al secondo periodo compreso tra il 23 marzo e il 31 maggio 2020 credo potremmo discutere in un secondo momento e con dovuto maggior tempo di riflessione.

Ora viceversa è necessario che il legislatore ponga con altrettanta urgenza almeno due chiarimenti:

a) è necessario, sempre a mio sommo parere, che si chiarisca se il 2° comma dell'art. 1 sospenda i termini processuali civili di tutti i processi o solo di quelli che abbiano udienza tra il 9 e il 22 marzo, e quindi che si chiarisca se l'inciso *indicati al comma 1* di cui appunto al 2° comma dell'art. 1, debba ritenersi espressione pleonastica e non vincolante, oppure no.

Ed evidentemente, per quanto sopra detto, io ritengo che la sospensione dei termini processuali debba darsi o per tutti o per nessuno procedimento civile, ma non per alcuni e non per altri.

b) E' necessario altresì che si chiarisca e/o si precisi che il comma 3 dell'art. 2 si riferisce, di nuovo, a tutti i processi civili, con effetti che decorrono da oggi 9 marzo e fino alla data del 22 marzo, e non solo riferibili al 2° comma dell'art. 2, ovvero ai provvedimenti che assumeranno i capi degli uffici per il periodo considerato tra il 23 marzo e il 31 maggio 2020.