GIUSTIZIA INSIEME

Diritto dell"emergenza Covid-19 e recovery fund

Covid-19 e sospensione dei termini sostanziali

di Antonio Scarpa

26 aprile 2020

Covid-19 e sospensione dei termini sostanziali

di Antonio Scarpa

A fronte delle conclusioni, più o meno rassicuranti, cui sono pervenuti i primi commentatori, il testo dell'art. 83, comma 2, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, suscita notevoli incertezze circa l'applicabilità della sospensione ai termini di prescrizione e di decadenza.

Sommario: 1. La disciplina dei termini nella normativa sull'emergenza COVID-19 – 2. I primi commenti – 3. Un tentativo di riconduzione ai principi – 4.Una breve considerazione finale.

1. La disciplina dei termini nella normativa sull'emergenza covid-19 – Com'è noto, allo scopo di contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, l'articolo 83, comma 2, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni in legge, ha disposto, per il

periodo dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 (termine, quest'ultimo, poi prorogato all'11 maggio 2020 dal decreto legge 8 aprile 2020, n. 23), la sospensione del "decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali". La norma precisa che "si intendono pertanto sospesi, per la stessa durata, i termini stabiliti per la fase delle indagini preliminari, per l'adozione di provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione, per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi, per le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali. Ove il decorso del termine abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine di detto periodo. Quando il termine è computato a ritroso e ricade in tutto o in parte nel periodo di sospensione, è differita l'udienza o l'attività da cui decorre il termine in modo da consentirne il rispetto"

Il successivo comma 6 dell'articolo 83 cit. rimette, inoltre, ai capi degli uffici giudiziari, per il periodo compreso tra il 12 maggio 2020 ed il 30 giugno 2020, l'adozione di "*misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche d'intesa con le Regioni, dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero della giustizia e delle prescrizioni adottate in materia con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone*". Tali misure organizzative sono elencate nel comma 7 dell'articolo 83, e vanno dalla "*limitazione dell'accesso del pubblico agli uffici giudiziari*", alla "*limitazione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici*", alla "*regolamentazione dell'accesso ai servizi", alla "adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze*", alla "*celebrazione a porte chiuse*" delle

udienze pubbliche, alla "*previsione dello svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti mediante collegamenti da remoto*", alla " *previsione del rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020*", allo "*svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni, e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice*".

Il comma 8 dell'articolo 83 del decreto legge n. 18 del 2020 aggiunge, a sua volta, che "*per il periodo di efficacia dei provvedimenti di cui al comma 7 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*".

Il comma 20 dell'articolo 83 cit. ha, quindi, sospeso per lo stesso periodo " *i termini per lo svolgimento di qualunque attività nei procedimenti di mediazione ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 ... quando i predetti procedimenti siano stati promossi entro il 9 marzo 2020 e quando costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale*".

Ancora, il comma 1-bis dell'art. 108 del decreto legge n. 18 del 2020, inserito all'atto della conversione in legge, prescrive: «1-*bis. Per lo svolgimento dei servizi di notificazione a mezzo posta, di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, e all'articolo 201 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, gli operatori postali procedono alla consegna delle suddette notificazioni con la procedura ordinaria di firma di cui all'articolo 7 della legge 20 novembre 1982, n. 890, oppure con il deposito in cassetta postale dell'avviso di arrivo della raccomandata o altro atto che necessita di firma per la consegna. Il ritiro avviene secondo le indicazioni previste nell'avviso di ricevimento. La compiuta giacenza presso gli uffici postali inizia a decorrere dal 30 aprile 2020. I termini sostanziali di decadenza e prescrizione di cui alle raccomandate con ricevuta di ritorno inviate nel periodo in esame sono sospesi sino alla cessazione dello stato di emergenza*».

Gli articoli 34 e 42 del decreto legge n. 18/2020 hanno, dal canto loro, individuato una disciplina di proroga o sospensione dei termini decadenziali in materia di prestazioni previdenziali, assistenziali ed assicurative erogate dall'INPS e dall'INAIL.

Peraltro, con l'articolo 10, comma 2, del decreto legge 2 marzo 2020, n. 9, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 2 marzo 2020, n. 53, già a decorrere dal 3 marzo 2020 e sino al 31 marzo 2020, per i procedimenti civili pendenti presso gli uffici giudiziari dei circondari dei Tribunali cui

appartenevano i comuni di cui all'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2020, erano stati sospesi "*i termini per il compimento di qualsiasi atto processuale, comunicazione e notificazione*" da svolgere nelle regioni di appartenenza degli indicati comuni. Il comma 4 dell'articolo 10 del decreto legge n. 9 del 2020, contemplava, sempre soltanto "*per i soggetti che alla data di entrata in vigore del presente decreto sono residenti, hanno sede operativa o esercitano la propria attività lavorativa, produttiva o funzione nei comuni di cui all'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2020*", la sospensione dal 22 febbraio 2020 fino al 31 marzo 2020 dei "*termini perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti prescrizioni e decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, nonché dei termini per gli adempimenti contrattuali*". L'articolo 1 della legge di conversione del decreto legge n. 18 del 2020 ha però disposto l'abrogazione del decreto legge 2 marzo 2020, n. 9, comunque restando "*validi gli atti ed i provvedimenti adottati*" e facendo "*salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti*" sulla base del medesimo decreto legge.

Col decreto legge n. 18 del 2020 sono stati altresì abrogati gli articoli 1 e 2 del decreto legge 8 marzo 2020, n. 11, coi quali erano già stati sospesi sino al 22 marzo 2020 "*i termini per il compimento di qualsiasi atto" dei "procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari, con le eccezioni indicate all'articolo 2, comma 2, lettera g*".

In definitiva, dopo la conversione in legge del decreto legge n. 18 del 2020, con riguardo espresso ai termini sostanziali di prescrizione e di decadenza, oltre ad alcune norme di settore, rimane vigente la sola esplicita previsione del comma 8 dell'articolo 83 del decreto legge n. 18 del 2020, che però riguarda il periodo compreso tra il 12 maggio e il 30 giugno 2020.

Il dubbio dell'operatore è: sono sospesi i termini di prescrizione e decadenza per il periodo dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020 ?

2.I primi commenti – I dossier contenenti le schede di lettura predisposte dal sevizio studi del Senato e della Camera dei deputati ai fini dell'esame del d.l. 18/2020 (A.C. 2463) non mostrano grandi perplessità in proposito:

"*In base al comma 8 (*n.d.r.: dell'articolo 83*), se l'adozione delle misure organizzative per il contenimento del contagio preclude la possibilità di presentare una domanda giudiziale, la decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei relativi diritti è sospesa fintanto che perdurano le misure stesse. Pertanto, i termini di prescrizione e decadenza sono sospesi di diritto dal comma 2 per il periodo 9 marzo -15 aprile (9 marzo – 11 maggio, in base al decreto-legge n. 23/2020) ma potranno essere sospesi anche successivamente, fintanto che perdurano le misure*

organizzative di contenimento del virus, se tali misure precludono la possibilità di presentare una domanda giudiziale".

Anche la Relazione su novità normativa dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo n. 28/2020 del 1 aprile 2020, pur lamentando che la disposizione in esame non è "*affatto perspicua*", è giunta alla conclusione che sia "*ferma la sospensione dei termini sostanziali di prescrizione e decadenza nella fase di sospensione ex lege di tutti i termini processuali*".

A.Panzarola, M. Farina, *L'emergenza coronavirus ed il processo civile. Osservazioni a prima lettura*, in ***http://giustiziacivile.com***, hanno dedicato la loro attenzione alla sola previsione contenuta nel comma 8 dell'art. 83, parimenti definendola "*non certo perspicua*", ma nella consapevolezza che essa sia destinata al cosiddetto «secondo periodo», e dunque al periodo di efficacia delle misure organizzative di cui al comma 7 che precludano la presentazione della domanda giudiziale. Gli Autori menzionati hanno osservato come, pur essendo la norma ispirata da un "*lodevole intendimento*", non si comprende in che modo quelle misure possano impedire *tout court* la proposizione di una domanda giudiziale. Quindi si sono dedicati a determinare "*i diritti (sostanziali) cui la norma si riferisce, i quali, stando al dettato normativo, sono esercitabili « esclusivamente mediante il compimento delle attività precluse dai provvedimenti» assunti dal capo dell'ufficio*".

G. Sicchiero, *Decreto Cura Italia: le disposizioni in tema di giustizia civile*, in ***https://www.quotidianogiuridico.it***, ha, invece, inteso il comma 8 dell'articolo 83 cit. riferito già al primo periodo, argomentando: "*data la* ***sospensione dei processi civili e penali dal 9 marzo al 15 aprile*** *(a parte le eccezioni espressamente indicate), il comma 8 prevede che durante tale periodo* ***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***".

M. Tarantino*, Aspetti critici sulla decorrenza dei termini per impugnare le delibere condominiali durante l'emergenza COVID-19*, in ***http://www.dirittoegiustizia.it***, dopo aver richiamato le norme che dettavano esplicite sospensioni dei termini comportanti prescrizioni e decadenze nei provvedimenti approvati, ad esempio, per le popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009, o dal sisma del 24 agosto 2016, ha ravvisato l'operatività della sospensione dei termini sostanziali soltanto nei limiti del comma 8 dell'art. 83, e dunque agganciata "*in maniera difficilmente comprensibile*" alle due condizioni ivi dettate. Nel prosieguo

del commento, tuttavia, l'Autore presta adesione alle conclusioni della richiamata Relazione del Massimario n. 28/2020 del 1 aprile 2020, dando per certa la sospensione dei termini sostanziali di prescrizione e decadenza nel periodo di sospensione *ex lege* dei termini processuali.

3. Un tentativo di riconduzione ai principi – Il primo principio che viene a mente è quello secondo il quale tutte le norme, contenute nel Codice civile o in altre leggi, che prevedono la sospensione dei termini di prescrizione o di decadenza, integrano disposizioni di carattere eccezionale, a norma dell'art. 14 delle preleggi, con la conseguenza che non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i tempi espressamente e tassativamente considerati dalla legge, dovendosi assicurare certezza e stabilità ai rapporti giuridici. Come facciamo a leggere che siano sospesi i termini di prescrizione e di decadenza in una norma che dispone espressamente la sospensione del "decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali" e che, dopo averli esemplificati, ribadisce di sospendere "in genere, tutti i termini procedurali" ?

A proposito della più nota ipotesi di sospensione *ex lege* dei termini processuali, ovvero quella prevista dall'art. 1 della legge n. 742 del 1969 per il periodo feriale, sono state dapprima la Corte costituzionale, con le declaratorie di illegittimità in rapporto agli articoli 3 e 24 Cost. (sent. n.380 del 1992; n. 49 del 1990; n. 255 del 1987; n. 40 del 1985), e poi la giurisprudenza ordinaria, in sede interpretativa, ad ampliare la locuzione "termini processuali", ma al fine di ricomprendere nella sospensione quei soli brevi termini di decadenza fissati per la proposizione dell'atto introduttivo del giudizio, allorché quest'ultimo costituisca, per il titolare del diritto, l'unico rimedio per fare valere tempestivamente il diritto stesso. Il fondamento delle sentenze orientate in tale direzione

nasceva dalla considerazione che il carattere processuale di un termine non si rivela solo in base al suo manifestarsi e compiersi dopo l'inizio del processo, ma anche avendo riguardo alla sua funzione, al suo valore di “atto iniziale del processo”, allorché il processo si dimostri come l'unico strumento idoneo a difendere e a tutelare il diritto del singolo, visto che la situazione di chi deve ricorrere ad un legale nel mese di agosto perché rediga un atto d'appello non è diversa da chi deve necessariamente rivolgersi ad un avvocato in quel medesimo periodo dell’anno per impugnare, ad esempio, una deliberazione societaria o condominiale entro il termine previsto dall'ordinamento. Quando, dunque, l’ordinamento conosce mezzi alternativi, anche stragiudiziali, idonei ad impedire la decadenza o ad interrompere la prescrizione, non muta il carattere sostanziale del termine, esplicando l'atto introduttivo del giudizio effetti equipollenti a quelli di tali mezzi alternativi. Viceversa, è il riscontro dell'assenza di altri rimedi, ovvero del collegamento diretto e necessario tra il termine e l'atto introduttivo del giudizio, a far acquistare al primo natura (anche) processuale, dalla quale deriva l'applicabilità della sospensione. Ciò pur sempre, è bene ricordarlo, avendo riguardo alla *ratio* propria della norma di cui all'art. 1 cit. della legge n. 742 del 1969, che è quella di assicurare agli avvocati una pausa feriale, così che essi, tranne che per gli affari urgenti di cui agli art. 2 e 3, non debbano essere costretti ad interrompere il loro periodo di riposo (Corte cost., sent. n. 225 del 1987, n. 40 del 1985, n. 130 del 1974).

Se si conviene che la lettera dell’articolo 83, comma 2, cit. non riguarda espressamente i termini sostanziali di prescrizione e di decadenza, si potrebbe non di meno, in via interpretativa, far rientrare nella sospensione del “*decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili”,* ovvero di *“tutti i termini procedurali”,* non soltanto i termini per il compimento degli atti dei processi già pendenti, ma altresì i termini sostanziali “*stabiliti ... per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio*”, quando si tratti di prescrizioni o decadenze la cui interruzione o il cui impedimento consegue esclusivamente alla proposizione della relativa domanda giudiziale, e non anche ad un atto stragiudiziale di costituzione in mora (si pensi, per fare qualche esempio, all’usucapione, all’azione revocatoria ordinaria, alla rescissione ed all’annullamento del contratto, alle impugnative di delibere, all’istanza del creditore contro il debitore per l’ultrattività della fideiussione in caso di scadenza dell’obbligazione principale, alle azioni possessorie, alla domanda di disconoscimento della paternità naturale, alla revocazione delle donazioni, alle impugnazioni delle rinunzie e transazioni previste dall'articolo 2113 codice civile, alla domanda proposta dal conduttore per ottenere la restituzione di somme corrisposte al locatore in violazione dei divieti e dei limiti previsti dalla legge).

Dunque, l'estensione interpretativa della sospensione dei termini processuali ex articolo 83, comma 2, ai termini sostanziali "con rilevanza processuale" dovrebbe supporre che la possibilità di agire in giudizio costituisca, per il titolare che deve munirsi di una difesa tecnica, l'unico rimedio idoneo a far valere il suo diritto.

Va tuttavia considerato come, per quelle controversie che, ai sensi dell'art. 5, decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, implicano l'esperimento del procedimento di mediazione, quale condizione di procedibilità della domanda, il comma 6 del medesimo articolo 5 prevede che "*dal momento della comunicazione alle altre parti, la domanda di mediazione produce sulla prescrizione gli effetti della domanda giudiziale*" ed "*impedisce altresì la decadenza per una sola volta, ma se il tentativo fallisce la domanda giudiziale deve essere proposta entro il medesimo termine di decadenza, decorrente dal deposito del verbale di cui all'articolo 11 presso la segreteria dell'organismo*". Nel singolare meccanismo di conciliazione strutturata sul processo, come allestito dal d.lgs. n. 28 del 2010, viene, quindi, prescelta, quanto meno per alcuni effetti, quali, appunto quelli interruttivi della prescrizione ed impeditivi della decadenza, una equivalenza tra domanda giudiziale e domanda di mediazione, non perché quest'ultima costituisce manifestazione di una volontà sostanziale, bensì in quanto instaura un rapporto diretto a realizzare un accordo conciliativo.

Il già richiamato comma 20 dell'articolo 83 del medesimo d.l. n. 18 del 2020, applica, del resto, la sospensione dei termini allo "*svolgimento di qualunque attività nei procedimenti di mediazione ai sensi del* ***decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28*** *.... quando i predetti procedimenti siano stati promossi entro il 9 marzo 2020 e quando costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale*". Nel testo approvato in sede di conversione, al citato comma 20 la sospensione dei termini viene estesa ai procedimenti di mediazione che "*siano stati introdotti o risultino già pendenti a far data dal 9 marzo*", facendosi salvo, con apposito comma 20-*bis,* nel periodo dal 9 marzo al 30 giugno 2020, lo svolgimento degli incontri di mediazione in via telematica con il preventivo consenso di tutte le parti coinvolte. Il successivo comma 20-*ter*, sempre introdotto con la legge di conversione del d.l. n. 18/2020, consente, inoltre, fino alla cessazione delle misure di distanziamento previste dalla legislazione emergenziale in materia di prevenzione del contagio da COVID-19, la sottoscrizione della procura alle liti nei procedimenti civili apposta dalla parte anche su un documento analogico trasmesso al difensore.

E' così tutto da verificare il primo presupposto che renderebbe plausibile l'estensione in via di interpretazione della sospensione dei termini processuali ex articolo 83, comma 2, ai termini sostanziali (o, quanto meno, ad alcuni di essi), e, cioè, l'assenza di altri rimedi rispetto al promovimento del giudizio. Per di più, siffatta estensione dovrebbe attuarsi partendo dalla *ratio*

propria della norma in esame (che, all'evidenza, non è quella, tradizionalmente riscontrata nell'art. 1 della legge n. 742 del 1969, e cioè assicurare un periodo di ferie agli avvocati), in maniera da concludere che, nel periodo corrente dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 (11 maggio 2020) risulti comunque particolarmente difficile, a colui che intenda esercitare il proprio diritto alla tutela giurisdizionale, munirsi della necessaria difesa tecnica. Ora, né l'art. 83 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, né, nel complesso, le misure sull'emergenza epidemiologica, precludono l'esercizio del diritto di agire in giudizio con la necessaria difesa tecnica. Pur in costanza della sospensione dei termini e delle attività giudiziali per l'emergenza COVID-19, rimane ammissibile impedire la decadenza ed interrompere le prescrizioni, ad esempio, quanto meno per le cause di competenza del tribunale, mediante citazione in via telematica (provvedendo al deposito esclusivamente con le modalità previste dal comma 1 dell'articolo 16, del decreto legge n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221 del 2012). Altrimenti, gli stessi effetti sostanziali possono conseguirsi comunicando la domanda di mediazione per le controversie in cui l'esperimento della mediazione funziona quale condizione di procedibilità.

Deve precisarsi che non si rivela affatto risolutiva del problema in esame l'aggiunta del comma 1-bis dell'art. 108, operata con la legge di conversione, ove si dispone, come visto, che «*i termini sostanziali di decadenza e prescrizione di cui alle raccomandate con ricevuta di ritorno inviate nel periodo in esame sono sospesi sino alla cessazione dello stato di emergenza*». La norma tiene conto delle modalità di svolgimento del servizio postale relativo agli invii raccomandati, collegate alle esigenze di tutela sanitaria, di cui al comma 1 dello stesso articolo (che prescindono dalla sottoscrizione dell'avviso di ricevimento da parte del destinatario), e così stabilisce che il termine di decadenza o di prescrizione, impedito o interrotto con la lettera raccomandata, non riprende a decorrere nuovamente dalla consegna del plico, ma rimane sospeso "*sino alla cessazione dello stato d'emergenza*". Una disposizione siffatta lascia supporre, al contrario, che, fino all'inoltro della raccomandata, "*i termini sostanziali di decadenza e prescrizione*" stiano regolarmente decorrendo e non siano affatto *aliunde* sospesi sino all'11 maggio 2020. Trattasi, peraltro, di modifica apportata al decreto legge in sede di conversione, e che ha perciò efficacia soltanto dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, non disponendo quest'ultima diversamente (articolo 15, comma 5, legge 23 agosto 1988, n. 400).

Ad una esplicita affermazione di applicabilità ai termini sostanziali della sospensione per ora disposta dall'articolo 83, comma 2, potrebbe altrimenti pensarsi di arrivare con una norma di "interpretazione autentica", oppure con una norma comunque retroattiva. Alla prima soluzione

farebbe resistenza l'argomento che la nuova legge rivelerebbe, in realtà, una portata innovativa; sulla seconda soluzione si dovrebbero considerare le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sui limiti posti alla retroattività delle leggi in materia civile sulla base sia dell'art. 6 CEDU che dell'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU.

4. Una breve considerazione finale- Vorrei concludere con una considerazione finale di carattere del tutto personale. Quanto meno per la parte che disciplina gli effetti sul decorso dei termini, l'articolo 83 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni in legge, è una norma scritta assai male

N. Bobbio (*La certezza del diritto è un mito?*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, XXVIII [1951], 150) insegnava che «*la certezza del diritto (è) un elemento intrinseco del diritto, sì che il diritto o è certo o non è neppure diritto*».

A mio avviso, l'affannato legislatore delle ultime settimane, quello volto a contrastare in ogni modo l'emergenza epidemiologica da COVID-19, avrebbe potuto anche meritare l'indulgente silenzio degli interpreti e degli operatori del diritto. Tante volte in questi giorni ci hanno però ricordato le parole di Albert Camus, per cui, quando sarà terminato il doveroso silenzio del momento del flagello, occorrerà riprendere l'abitudine della retorica.