



Vincenzo Lombardi

## Sul recente (e caotico) intervento legislativo in materia di giustizia civile

1. S'è «*trovato costretto a ricorreggere e ripubblicare la solita grida*» (*I Promessi sposi*, Cap. I): dopo dieci giorni dall'ultimo decreto legge, eccone un altro.

Esordisco, ricordando a me stesso, che l'emanazione di decreti governativi aventi forza di legge fu considerata contraria (persino) all'ordinamento albertino, tant'è che il Fascismo, al fine di creare un efficace strumento per espropriare il Parlamento del potere legislativo, riformò (con la l. n. 100/1026) l'istituto del Regio Decreto. Viceversa, la forma del dettato costituzionale (art. 77) è, al riguardo, significativa (e chiara): il Costituente ha manifestato il suo sfavore verso lo scavalco del potere legislativo ad opera di quello esecutivo. Sui presupposti fondanti l'emanazione dei decreti legge si sono sprecati "fiumi d'inchiostro", ma, considerato che la mancata tempestiva conversione (o il diniego di conversione) operano come condizione risolutiva, la loro emanazione dovrebbe essere ancorata all'esigenza di far fronte a situazioni di particolare gravità, per le quali s'impone un'indifferibile disciplina legislativa: penserei, in questo momento, ad un proroga degli sfratti, ad un rinvio delle vendite forzate, alla sospensione del termine di perenzione del precetto e così via, ovvero a tutte quelle situazioni che, in caso di mancata conversione del decreto, non si produca, in capo ai cittadini, un danno irreparabile (l'esecutante potrà riattivare il suo titolo, così come il precettante potrà intimare nuovamente il precetto). E, si badi, privando *ab initio* (diversamente da quanto accadeva per il Regio Decreto) di effetti il decreto non convertito, si è voluto rimarcare la responsabilità politica del governo verso il parlamento, alla quale, anche secondo uno dei padri della dottrina costituzionalistica, il Barile, si affiancherebbe una responsabilità dei membri del governo, in armonia con quanto dispone l'art. 28 Cost.

2. Veniamo ai decreti legge n. 11 dell'8 marzo 2020 e n. 18 del 17 marzo successivo, i quali, come (esattamente) rilevato da Panzarola e Farina (*L'emergenza coronavirus ed il processo civile*).



*Osservazioni a prima lettura*, in *Giustizia.Civile.com*) prendono in considerazione due segmenti temporali: il primo concerne il periodo 9 marzo-15 aprile, mentre il secondo quello 16 aprile-30 giugno. Aggiungerei un *sub*-segmento temporale, comprendente il periodo 9-22 marzo.

Procediamo per ordine.

L'art. 1 del d.l. n. 11 ct., aveva stabilito che, dal 9 marzo 22 marzo, «sono sospesi i termini dei procedimenti indicati al comma 1», ossia i «*procedimenti civili [.....] pendenti presso tutti gli uffici giudiziari*», con la sola esclusione di quelli menzionati alla lettera g) del successivo art. 2, co. 2. La norma, dunque, si riferiva a tutte le attività endoprocessuali.

Successivamente, è intervenuto il d.l. n. 18 del 17 marzo, ove, all'art. 83, è stabilito che «[d]al 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 [devono intendersi sospesi anche i termini] «*per le impugnazioni*». E, a proposito di “grida manzoniane”, non ho capito perché, dopo essere stata prevista la sospensione di «*qualsiasi atto dei procedimenti*», ai aggiunga che «[s]i intendono sospesi [...] in genere tutti i termini procedurali»: una tautologia, a meno di non pensare ad una contrapposizione ontologica, ai fini della sospensione, tra «*atti*» da compiere e «*termini*» entro i quali compierli, atteso che l'espressione «*tutti i termini procedurali*» non può essere interpretata come riferita ai termini per impugnare, essendo stati questi ultimi oggetto di espressa previsione normativa (v. *supra*).

Anzitutto, *quid juris* nel caso in cui non venga convertito in legge il d.l. n. 18 cit.? Mi soffermo sulle conseguenze derivanti dallo spirare, nel periodo ivi contemplato (9 marzo-15 aprile) del termine di impugnazione della sentenza. Questa, venendo meno *ex tunc* la disciplina dettata dal d.l., passerebbe in giudicato. Mi si potrebbe obiettare che, secondo l'insegnamento della Consulta, nulla vieterebbe al legislatore di regolare, in seguito e retroattivamente, i rapporti sorti sulla base di decreti legge non convertiti, purché nel rispetto delle altre disposizioni costituzionali. Replicherei dicendo che anche una successiva regolamentazione si collocherebbe nell'area delle (mere) ipotesi e farei presente che, *in subiecta materia*, la nuova disciplina incontrerebbe la preclusione dell'art. 324 cod. proc.civ. Ne consegue che la rivisitazione di una sentenza passata in giudicato per decadenza dall'impugnazione, allorché il legislatore (in caso di mancata conversione del d.l. n.18/2020) disponesse il ripristino del(lo scaduto) termine per



impugnare, presupporrebbe la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 324 cit., per non essere stata prevista l'omessa impugnazione per causa imputabile al *factum principis*.

L'alternativa? Vale la pena di ricordare, a proposito di termini, che il d.lgs. 9 aprile 1948, n. 437 attribuisce al Ministro della Giustizia il potere di prorogare di quindici giorni i termini di decadenza presso gli uffici giudiziari, qualora questi ultimi «*non siano in grado di funzionare regolarmente per eventi di carattere eccezionale*» (art. 1 d.lgs., n. 437 cit.). Della disposizione, ritenuta costituzionalmente legittima (Corte cost., sent. n. 191/1971), se ne fece (ripetuta) applicazione a Roma in conseguenza delle vicende edilizie che interessarono il c.d. “Palazzaccio”. Una soluzione del genere avrebbe assicurato l'effetto sospensivo dei termini di impugnazione e, *medio tempore*, il Parlamento avrebbe potuto legiferare in materia, fugando ogni alea!

Né, certamente, la norma (art. 83 cit.) può integrare un'interpretazione autentica della precedente (art. 1 d.l. n. 11 cit.): l'interpretazione autentica, difatti, postula che chi pone la norma (legislatore o potere esecutivo) possa, in un momento successivo, chiarire cosa avesse voluto dire, in modo poco perspicuo, con la precedente disposizione. Il d.l. n. 11 cit. si riferiva ai «*procedimenti civili [...] pendenti*» [sottolineatura aggiunta] *presso tutti gli uffici giudiziari*, mentre, facendo riferimento al termine «*per le impugnazioni*» (art. 83, d.l. successivo), ci si riferisce ad un giudizio che non può rientrare nel novero dei giudizi «*pendenti*»: ciò che pende non è il giudizio, ma il termine per impugnare la sentenza che lo ha definito. Ne deriva che la precedente disposizione riguardava i soli adempimenti concernenti i «*procedimenti civili e penali pendenti*», ovvero i giudizi non decisi.

La conseguenza? Il riferimento alla sospensione del termine per impugnare, sin dal 9 marzo, opera a decorrere dal 18 marzo (data di entrata in vigore del d.l. n.11) in poi, sul presupposto che, nel frattempo, il termine per impugnare non fosse sia già scaduto. La disposizione non ha introdotto una “sanatoria”, bensì una disciplina di carattere intertemporale. Mi spiego con un esempio: se il termine per impugnare fosse scaduto il 19 marzo, l'interessato, dal 15 aprile, avrà a disposizione anche i dieci giorni compresi tra il 9 marzo (inizio di decorrenza della sospensione) e il 18 marzo (entrata in vigore del d.l. n. 18 cit.). Una situazione analoga si verificò all'indomani della l. n. 69/2009, che, all'art. 58, co. 3, estese (diversamente da quanto



aveva fatto la l. n. 263/2005) anche ai procedimenti pendenti alla data del 1° marzo 2006, la disciplina dell'equiparazione del sabato ai giorni festivi, ai fini della proroga dei termini per il compimento degli atti processuali (art. 155 cod. proc. civ.: la Cassazione, al riguardo e conformemente al precetto in virtù del quale la legge non che può disporre per l'avvenire (art. 11 preleggi, co. 1), precisò che quella norma, per i procedimenti iniziati in epoca anteriore al 1° marzo 2006, trovava applicazione per i soli termini che fossero scaduti dopo l'entrata in vigore della l. n. 69 cit. V'è di più. Quando il legislatore ha inteso emanare norme interpretative, ha manifestato *apertis verbis* la sua intenzione. Ricordiamo quanto accadde a seguito del *revirement* sui termini per la costituzione nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo (ss.uu. n.19246/2010): ebbene, in quell'occasione, il legislatore dispose che, qualora l'opponente avesse assegnato all'ingiungente un termine a comparire inferiore a quello previsto dall'art. 163 *bis* cod.proc.civ. «l'articolo 165, primo comma del codice di procedura civile, si interpreta [sottolineatura aggiunta]», ecc.

I recenti dd.ll., si caratterizzano, non solo per l'alea cui assoggettano coloro i quali ad essi si affideranno, ma anche per la prolissità delle locuzioni, sintomatica di sciatteria legislativa, avendo trascurato di considerare la ineludibilità della domanda giudiziale per impedire l'avverarsi di (talune) scadenze o il decorso di (taluni) termini prescrizionali. Quanto alle prime, penserei alle ipotesi (non trascurabili) delle azioni possessorie, all'impugnativa delle delibere condominiali (art. 1137 cod. civ.), all'azione disconoscimento di paternità del marito, da parte della moglie o del marito (art. 244 cod. civ.), o all'azione concessa dalla c.d. "legge Pinto", alla revocatoria fallimentare (art. 67 l.fall.). E, quanto alla ineludibilità della domanda giudiziale per impedire il maturarsi della prescrizione, penserei alle ipotesi (altrettanto non trascurabili) della c.d. "prescrizione acquisitiva" (usucapione), dell'azione di annullamento del contratto per vizi del consenso (art.1442 cc), della rescissione (art. 1449 cc), dell'annullamento degli atti per incapacità transeunte (art. 428 cc) e della revocatoria ordinaria (art. 2903 cod. civ).

Ebbene, è fuori di dubbio che, riguardo al primo segmento temporale investito dalla "distribuzione" dell'intervenuta disciplina (9 marzo-15 aprile), nessun termine di decadenza o di prescrizione risulta essere stato sospeso. Il brocardo-principio, secondo il quale "*ubi lex voluit*



*dixit, ubi noluit tacuit*”, si applica (purtroppo) anche quando l’omessa previsione non sia ascrivibile alla *volutas* del legislatore, ma ad una sua distrazione, ancorché ingiustificata e ingiustificabile.

Tra l’altro, sospendere ogni termine di decadenza e di prescrizione, anche di quelle evitabili senza necessità di domanda giudiziale, sarebbe stata una scelta in sintonia con la *ratio* ispiratrice dell’intervento, in quanto, non essendovi un obbligo generale di disporre di un indirizzo pec, l’interessato sarà costretto, per inviare il relativo atto stragiudiziale, a recarsi presso gli uffici postali, i quali, in questo periodo, sono aperti a giorni alterni ed osservano orari ridotti per l’accesso del pubblico.

In definitiva, esercitando l’avvocatura civile, qualora un cliente, nel periodo 9 marzo- 15 aprile, fosse costretto a proporre domanda giudiziale, vuoi per far valere il proprio diritto a pena di decadenza, vuoi come unico rimedio interruttivo della prescrizione, non vedo altra scelta se non quella di redigere l’atto, munirmi di guanti e di mascherina, sì da provvedere ai conseguenti adempimenti (deposito o notifica). Non solo io, ma qualsiasi collega che dovesse pervenire alle identiche conclusioni ermeneutiche!

3. Venendo al secondo periodo (16 aprile-30 giugno), l’ottavo comma dell’art. 83 del d.l. n. 18 cit. prevede che, allorché l’azione non possa essere proposta a causa di provvedimenti relativi alle esigenze organizzative degli uffici giudiziari, «è sospesa la decorrenza dei termini di prescrizione e di decadenza dei diritti che possono essere esercitati mediante il compimento delle attività precluse dai provvedimenti medesimi».

Il testo del d.l., *in parte qua*, creerà (serie) difficoltà interpretative (perplessità, questa, manifestata anche da Panzarola e Farina (*L’emergenza coronavirus* cit., pag. 4), i quali hanno sottolineato la difficoltà di individuare le situazioni atte a concretare l’impedimento in discorso, anche se, concordando in pieno con loro, deve ritenersi che la norma potrebbe rivelarsi sostanzialmente inutile, dacché appare inverosimile una chiusura totale agli uffici, tale da impedire il compimento delle attività occorrenti per evitare la perdita del diritto, o il maturarsi di una decadenza processuale, in essa compreso lo spirare del termine di impugnazione).



Tuttavia, stando al dettato della norma, se dovesse verificarsi un impedimento, occorrerà, di volta in volta, accertare se, nel caso concreto, ci si fosse trovati in presenza di un'oggettiva impossibilità di «*presentazione della domanda giudiziale*» (co. 8, art. 83 cit.), tale da escludere la decadenza o il maturarsi della prescrizione.

Il compito dei giudici, nell'accertare i requisiti per la rimessione in termini, sarà certo meno agevole rispetto a quello concernente la proroga dei termini a norma del d.lgs. n. 437/1948 (cui ho fatto cenno prima): la fattispecie era diversa, dal momento che il d.lgs. n. 437 presuppone il «*mancato o irregolare funzionamento*» degli uffici giudiziari, mentre, allo stato, gli uffici giudiziari dovrebbero funzionare regolarmente, salvo le restrizioni connesse alle iniziative che saranno adottate dai capi degli uffici giudiziari, sicché i giudici saranno chiamati a valutare l'incidenza (impeditiva) di quelle misure ai fini dell'esercizio del diritto.

Mi auguravo una norma dal testo sobrio, e, dunque, chiaro, ma che avesse previsto un'ipotesi astratta, al punto da dettare una regola valevole per una serie indefinita di casi concreti riconducibili entro l'ipotesi prevista, sì da evitare di onerare i cittadini di intraprendere, in questo delicato periodo, azioni giudiziarie. Una norma che avesse inglobato, nell'area della sospensione, sia i termini sanciti a pena di decadenza sia quelli di prescrizione, avrebbe risposto all'esigenza di evitare che venisse frustrata la finalità dell'intervento legislativo, ossia evitare che, per tutelare un diritto, si sia costretti a muoversi da casa, per recarsi presso uno studio legale, o - come ho fatto sopra cenno - presso un ufficio postale.

La disciplina, a ben vedere, si è risolta (anche) in un paradosso. Colui il quale, nel periodo 16 aprile-30 giugno, dovesse avere la necessità di proporre la domanda giudiziale per evitare una decadenza o il maturarsi di una prescrizione, se, in dipendenza di esigenze organizzative dell'ufficio, non possa provvedervi, beneficerà (*rectius*, potrebbe beneficiare) della sospensione, mentre se, l'impedimento, ancorché ascrivibile alle medesime ragioni, si verifichi sino al 15 aprile, neppure potrà beneficiare di tale "causa di forza maggiore", disponendo l'ottavo comma dell'art. 83 cit. per il (solo) secondo periodo oggetto dell'intervento legislativo (16 aprile-30 giugno). È un paradosso al quale potrà porre rimedio solo il Giudice delle leggi. Che lungimiranza il nostro Costituente!



4. Un'ultima (telegrafica) considerazione. Non comprendo la ragione sulla quale riposa la disposta sospensione, *tout court*, dei termini «*per l'adozione di provvedimenti giudiziari*» (comma 2, art. 83 cit.). Forse una distinzione sarebbe stata opportuna, almeno per il primo grado: quella tra i provvedimenti resi dal tribunale in composizione collegiale e quelli resi in composizione monocratica. Per questi ultimi il differimento appare del tutto ingiustificato, in considerazione della possibilità del deposito telematico del provvedimento: ciò, d'altronde, nell'interesse degli stessi giudici, i quali, fra qualche mese, dovranno decidere, non solo le cause per le quali era già stata fissata la data per la loro spedizione a sentenza, ma anche quelle rinviate a causa dell'odierna emergenza.