



Diritto dell"emergenza Covid-19 e recovery fund" class="voce">

L'emergenza sanitaria rimodula i tempi della Giustizia: i provvedimenti sul civile (note a primissima lettura del d.l. n. 11 del 2020)

di **Franco De Stefano**

9 marzo 2020

L'emergenza sanitaria rimodula i tempi della Giustizia: i provvedimenti sul civile (note a primissima lettura del d.l. n. 11 del 2020) di Franco De Stefano

sommario: 1. L'intervento normativo. - 2. Il rinvio generalizzato delle “udienze”.- 3. Le eccezioni. - 4. Cenno alle ricadute.

1. L'intervento normativo.

È stato pubblicato alle ore 20.30 circa di ieri 8 marzo sul sito www.gazzettaufficiale.it il decreto legge 8 marzo 2020, n. 11 (Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria), al dichiarato fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, ovvero sul sistema stesso della giustizia.

Dopo il primo intervento di cui all'art. 10 del d.l. 2 marzo 2020, n. 9, limitato alle zone identificabili coi focolai dell'epidemia, il nuovo intervento interessa l'intero territorio nazionale

ed è assai più radicale, dovendo fare fronte all'evolversi della situazione verso un'emergenza che è doveroso definire senza precedenti nella storia della Repubblica: senza allarmismi, né panico, ma con determinazione e risolutezza.

Il decreto responsabilmente individua un duplice periodo, un primo per fare fronte alle esigenze di immediato contrasto o di pronto intervento, seguito da altro, che modulerà un vero e proprio regime emergenziale o derogatorio, in deroga a quello ordinario, ma tendenzialmente durevole o comunque da modellarsi in ragione delle esigenze via via individuate e, quindi, a seconda anche dello sviluppo, purtroppo allo stato ancora imprevedibile per le stesse cognizioni scientifiche al riguardo, dell'epidemia e delle sue ricadute cumulative sulla vita di tutti i giorni e sull'economia.

Ora bisogna far fronte all'uragano, finché non cessa la sua fase più distruttiva, poi occorrerà attrezzarsi per la gestione delle sue immani conseguenze: si tratta ora di attestarsi su di una nuova linea del Piave e solo dopo si potrà pensare al contrattacco.

Di seguito alcune brevi note a primissima lettura, relativamente all'impatto delle norme sul civile.

2. Il rinvio generalizzato delle “udienze”.

È istituito un primo periodo, cosiddetto cuscinetto o emergenziale acuto, di ripiegamento dopo lo sfondamento, in cui sono rinviate di ufficio a dopo il 22 marzo 2020 tutte le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti dinanzi a tutti gli uffici giudiziari italiani, con le sole eccezioni espressamente indicate.

Il periodo è dichiaratamente destinato anche all'organizzazione del periodo successivo, che può definirsi emergenziale a regime, ma è soprattutto funzionale al contenimento della diffusione, visto che la normale attività giudiziaria è sconvolta dall'improvvisa precarietà degli spostamenti e della stessa salute di tutti i potenziali interessati, a cominciare da quella dei lavoratori del settore.

Con la sola eccezione di casi tassativi e relativi a diritti fondamentali ed insopprimibili, da difendere anche in tempo di epidemia ad ogni costo, deve ritenersi che l'intera attività giurisdizionale vada differita a dopo il 22 marzo, al di là della completezza o meno dell'espressione adoperata, che si limita a menzionare le udienze, quali “luogo di concentrazione di numerose persone”.

L'attività giudiziaria civile e penale non si esaurisce però nelle udienze, ma coinvolge numerosi altri momenti in cui i contatti sociali o interpersonali sono molteplici e inevitabili, formalmente

preparatori di quelli dell'udienza ma altrettanto funzionali ed indispensabili per l'ordinato svolgimento della stessa e per l'espletamento della funzione giurisdizionale nel suo complesso.

La limitazione della normale libertà di movimento, alla base del concetto stesso di isolamento delle zone interessate e della generale necessità di evitare assembramenti o concentrazioni di persone pure nel senso di contatti interpersonali non indispensabili, induce a ritenere comprese nel divieto tutte le attività funzionali a quelle giurisdizionali che comportino queste ultime attraverso la riunione o il contatto *ad hoc* di più operatori della giustizia, siano essi lavoratori del settore o utenti a qualsiasi titolo, a prescindere dal loro espletamento o meno in una sequenza procedimentale definibile a stretto rigore come udienza.

Si noti, a differenza di tutti gli altri settori, è espressamente previsto il differimento di un'attività che viene indicata come il fulcro o comunque il momento pregnante dell'attività gli effetti negativi dell'epidemia sulla quale si vogliono contenere: si tratta quindi non di fermare la giustizia.

In sostanza, può sostenersi che non trova applicazione, nella specie, il brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, il quale potrebbe, a prima lettura, indurre a ritenere operante la sospensione secca e generalizzata per tutte le attività giurisdizionali che non si espletano in udienza, questa intesa nel classico senso di quella tenuta dal giudice in pubblico.

Infatti, in senso contrario potrebbe già osservarsi che la stessa norma, prevedendo eccezioni ai rinvii, si riferisce ad ipotesi in cui sicuramente l'attività non si espleta in udienza, ma in un'adunanza, come nel caso dei subprocedimenti per la sospensione dell'efficacia esecutiva delle sentenze di appello, di cui all'art. 373 cod. proc. civ., il quale prevede un procedimento camerale: pertanto, poiché l'audizione dei difensori in un'adunanza camerale non dà luogo ad un'udienza, un simile riferimento evidenzia che il blocco riguarda tutta l'attività decisionale degli uffici salve le eccezioni espressamente indicate.

La norma relativa alla giustizia civile, quindi, pur riferendosi alle udienze, non si limita ad esse.

Si deve anzi ritenere che, come le udienze, siano rinviate a dopo il 22 marzo 2020 tutte le attività ad esse assimilabili e se del caso previste per la peculiarità del singolo rito: come, ad esempio, le adunanze in camera di consiglio.

Di queste è evidente l'assimilabilità alle udienze classiche, quando siano, come di regola, aperte alla partecipazione delle parti.

Ma ad eguale conclusione, sia pure all'esito di un'interpretazione teleologica della norma e che non si fermi al tenore testuale della medesima, può giungersi anche per il caso, tipico del giudizio di legittimità dopo la riforma del 2016, in cui esse siano precluse alle parti e sia impossibile una loro tenuta con modalità da remoto o telematiche, poiché comportano anch'esse la riunione, altrimenti non dovuta, di giudici – oltretutto, negli uffici a giurisdizione nazionale, anche provenienti da più zone d'Italia ed implicanti spostamenti pure di lungo raggio, rischiosi per la diffusione del contagio, a danno non solo dei diretti interessati, ma anche dell'indefinita indistinta massa di persone con cui sono costretti a mettersi in contatto negli spostamenti, oltretutto in presenza di ordinanze restrittive anche per l'ingresso nel Lazio – ed altri operatori della cancelleria, per la movimentazione e la disamina dei fascicoli.

Anche le attività giurisdizionali in senso lato connesse alle udienze, quali le operazioni materiali delle custodie o delle curatele o delle vendite giudiziarie implicanti contatti con soggetti estranei al processo e non per fini o doveri istituzionali o a tutela di diritti fondamentali, che non sono espletate in udienze né formalmente, né sostanzialmente definibili tali: tutte quelle implicano una potenzialità di riunione, cioè di contatti tra più persone, non altrimenti dovuta e sono comunque riconducibili all'attività giurisdizionale e devono qualificarsi in blocco comprese nel rinvio, se non altro per venire incontro alle esigenze indotte dall'emergenza e dall'incertezza che ne deriva, come pure per far fronte ai disagi ed all'evidente perturbazione che si sta producendo sul mercato.

Sono correlativamente sospesi tutti i termini processuali; e, ove il loro decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso deve considerarsi differito alla fine di detto periodo.

Viene quindi inserita una disposizione di raccordo, con il richiamo – per tutti i processi e quindi anche quelli civili – all'articolo 2, comma 5, destinato ad operare nei procedimenti nei quali le udienze sono rinviate, quanto allo scomputo del periodo di rinvio ai fini del calcolo dei termini di ragionevole durata del processo ai sensi della c.d. legge Pinto.

3. Le eccezioni.

Minuziosa è la serie di eccezioni, che coinvolgono sostanzialmente quei procedimenti civili relativi a diritti fondamentali rispetto ai quali nemmeno l'epidemia dovrebbe poter prevalere a nessun costo; esse sono individuate mediante il richiamo operato dall'art. 1, co. 1, del decreto legge all'art. 2, co. 2, lett. g), n. 1; e si possono distinguere in eccezioni *ope legis* e *ope iudicis*.

Le prime, per le quali comunque potrebbe comunque occorrere un provvedimento ricognitivo o dichiarativo da parte del giudice, visto qualche margine di discrezionalità nella loro individuazione, sono:

- a) le cause di competenza del Tribunale per i minorenni relative alle dichiarazioni di adottabilità, ai minori stranieri non accompagnati, ai minori allontanati dalla famiglia ed alle situazioni di grave pregiudizio;
- b) le cause relative ad alimenti o ad obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità;
- c) i procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona;
- d) i procedimenti per l'adozione di provvedimenti in materia di tutela, di amministrazione di sostegno, di interdizione, di inabilitazione nei soli casi in cui viene dedotta una motivata situazione di indifferibilità incompatibile anche con l'adozione di provvedimenti provvisori, e sempre che l'esame diretto della persona del beneficiario, dell'interdicendo e dell'inabilitando non risulti incompatibile con le sue condizioni di età e salute;
- e) i procedimenti relativi agli accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori in condizioni di degenza ospedaliera per malattia mentale e tutela giurisdizionale ex art. 35 L. 23 dicembre 1978, n. 833;
- f) i procedimenti relativi all'interruzione di gravidanza ex art. 12 della legge 22 maggio 1978, n. 194;
- g) i procedimenti per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari;
- h) i procedimenti di convalida dell'espulsione, allontanamento e trattenimento di cittadini di paesi terzi e dell'Unione europea.
- i) i procedimenti di cui agli artt. 283 (provvedimenti sull'esecuzione provvisoria in appello), 351 (provvedimenti sull'esecuzione provvisoria) e 373 (sospensione dell'esecuzione) cod. proc. civ.

La seconda tipologia di eccezioni, necessariamente rimessa ad un provvedimento del giudice, riguarda invece tutti i procedimenti la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti: in tal caso, la dichiarazione di urgenza è fatta dal capo dell'ufficio giudiziario o dal suo delegato in calce alla citazione o al ricorso, con decreto non impugnabile e, per le cause già iniziate, con provvedimento del giudice istruttore o del presidente del collegio, egualmente non impugnabile.

Anche in questa evenienza la finalità generalizzata di protezione sottesa al decreto legge dovrebbe indurre a ritenere ragionevole l'interpretazione più ampia possibile, al fine di non aggravare una situazione di incertezza ed agevolare, comunque, con una stasi la più generalizzata possibile, il contenimento dei disagi da impossibilità di ordinario funzionamento dei servizi essenziali e, spesso, perfino da difficoltà nella stessa organizzazione delle proprie ordinarie attività quotidiane da parte di un numero elevato di individui.

Rimane impregiudicato, beninteso, il problema dell'interazione con la normativa eccezionale non solo della previgente già dettata dall'art. 10 del d.l. 2 marzo 2020, n. 9, limitata peraltro alle sole zone più colpite dall'epidemia, ma pure – se non soprattutto – con la disciplina generale in tema di rimessione in termini. Dovrebbe essere rientrata, invece, ogni ragione di contrasto fondata sulle deliberazioni di astensione dalle udienze di alcuni organismi sindacali forensi, vista la revoca deliberata dall'Organismo Congressuale Forense nella tarda serata di ieri.

Solo una volta passato il periodo cuscinetto potrà adeguatamente valutarsi fino a che punto il clima di incertezza, del quale è ozioso adesso ricercare cause o proporre interpretazioni, sia stato di per sé, oltre che un danno all'ordinato espletamento della funzione giurisdizionale, anche un elemento di concreta perturbazione del diritto di difesa del singolo: per questo, però, bisognerà attendere che l'uragano passi.

4. Cenno alle ricadute.

Solo un cenno, per la complessità delle implicazioni, alle ricadute organizzative per il civile del decreto legge per il periodo successivo a quello acuto o di contenimento dello sfondamento.

Il periodo cuscinetto è infatti espressamente inteso come finalizzato a progettare il regime post-emergenziale, ma adattandolo alle conseguenze di quello che minaccia di divenire un alterato stato di fatto cronico per un periodo che non si era forse mai sospettato potesse presentarsi dai termini imprevedibili.

Insomma, cessato il periodo di sospensione generalizzata (ferme le eccezioni previste), viene consegnato ai dirigenti degli uffici giudiziari il compito e la responsabilità, previa interlocuzione con l'autorità sanitaria e l'avvocatura, di adottare misure organizzative, anche incidenti sulla trattazione dei procedimenti, caso per caso valutate necessarie sulla scorta delle emergenze epidemiologiche certificate nel territorio di riferimento.

Non è questa la sede per riflettere sui rischi di una frammentazione così ampia degli interventi di vera e propria riprogettazione o ricostruzione post-emergenziale del sistema Giustizia: e certamente va respinta l'idea semplicistica che l'effetto parrebbe essere quella di affidare ad una plethora di ufficiali intermedi il compito di gestire alla bell'e meglio le ostilità, salvo il moderato coordinamento che l'intesa col presidente della corte d'appello potrebbe almeno tentare di instaurare.

La necessaria diversificazione degli interventi ben potrebbe essere adottata appunto a livello almeno regionale per uniformità ed omogeneità coi centri decisionali in materia sanitaria, affidando un compito non solo di coordinamento, ma di diretta decisione dopo avere sentito i dirigenti dei singoli uffici, ai presidenti delle corti di appello (o i procuratori generali presso le medesime) aventi sede nel capoluogo di Regione (con la sola eccezione della Valle d'Aosta, dove l'interlocuzione dovrebbe aver luogo necessariamente col presidente del tribunale di quel capoluogo, di intesa col presidente della corte d'appello territorialmente competente ma avente sede, come è noto, in altra Regione e cioè a Torino; e fermo restando il carattere autocefalo della competenza di Corte suprema di Cassazione e Procura generale della Repubblica presso la stessa).

Comunque, le misure affidate ai dirigenti degli uffici giudiziari, destinate ad operare in un periodo molto più ampio (e cioè, allo stato, fino al 31 maggio 2020), sono caratterizzate da una notevole elasticità, al fine di evitare, ove non indispensabile e non richiesto dalla condizione sanitaria contingente, l'interruzione dell'attività giudiziaria; e restano ferme quelle del già emanato decreto-legge n. 9 del 2020, con le quali la potestà fondata dal decreto legge in commento concorre.

All'adozione delle misure dovrà farsi precedere la valutazione delle emergenze epidemiologiche da parte dell'autorità sanitaria regionale e nazionale, il cui previo parere è obbligatorio, insieme a quello . Per tale motivo viene previsto che quest'ultima autorità, a livello regionale, debba essere sentita unitamente alla rappresentanza dell'avvocatura.

I capi degli uffici – o, auspicabilmente, almeno i Capi di corte – potranno, per il civile:

- a) limitare l'accesso del pubblico agli uffici giudiziari, garantendo comunque l'accesso alle persone che debbono svolgervi attività urgenti;
- b) limitare, sentito il dirigente amministrativo, l'orario di apertura al pubblico degli uffici anche in deroga a quanto disposto dalle disposizioni vigenti, ovvero, in via residuale e solo per gli uffici che non erogano servizi urgenti, la chiusura al pubblico;

- c) regolamentare l'accesso ai servizi, previa prenotazione, anche tramite mezzi di comunicazione telefonica o telematica, curando che la convocazione degli utenti sia scaglionata per orari fissi, nonché l'adozione di ogni misura ritenuta necessaria per evitare forme di assembramento;
- d) adottare linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze;
- e) disporre la celebrazione a porte chiuse, ai sensi dell'articolo 128 del codice di procedura civile, delle udienze civili pubbliche;
- f) prevedere lo svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia; tuttavia, si prevede che lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti
- g) prevedere il rinvio delle udienze a data successiva al 31 maggio 2020 nei procedimenti civili e penali, con le stesse eccezioni già esaminate per il rinvio generalizzato del periodo cuscinetto;
- h) disporre lo 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.

Proprio quest'ultimo spunto è foriero di grandi opportunità e, forse, potrà cogliersi un'occasione preziosa per l'implementazione decisiva del processo civile telematico negli uffici dove già opera o per la sua introduzione, finalmente, dove ancora non c'è (come ad esempio la Corte suprema di Cassazione ...).

Ma una più approfondita analisi di quanto reso possibile da questa legislazione chiaramente emergenziale va riservata ad un successivo momento, fin d'ora potendo auspicarsi soltanto che da una sciagura come questa epidemia senza precedenti possano non derivare esclusivamente conseguenze nefaste e che anzi possa essere lo spunto per uno sforzo congiunto senza precedenti, per risollevarsi, insieme, con il Paese e la sua Giustizia.