



MERCANTI E ASSOCIATI
STUDIO LEGALE E TRIBUTARIO

**IL D.L. N. 18/2020 E LE MISURE ADOTTATE PER CONTENERE L'EMERGENZA
EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19 IN MATERIA DI GIUSTIZIA CIVILE E TRIBUTARIA**

I. Principali misure adottate dal D.L. n. 18/2020 in tema di giustizia civile

Il D.L. 17.03.2020 n. 18 (*"Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19"*, altrimenti detto "Decreto Cura Italia"), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 70 del 17.03.2020 ed entrato in vigore in data 17.03.2020, per quanto riguarda le misure adottate nell'ambito dei procedimenti civili (art. 83), ha in sintesi disposto:

a) il rinvio d'ufficio a data successiva al 15.04.2020¹ delle udienze, calendarizzate dal 09.03.2020 al 15.04.2020, dei procedimenti civili pendenti presso tutti gli Uffici giudiziari, ad eccezione delle udienze:

- nelle 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,
- nelle cause relative ad alimenti o ad obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità,
- nei procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona,
- nei 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,

¹ Senza tenere conto, ai fini del computo del termine di cui all'articolo 2 della legge 24.03.2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), del periodo decorrente dall'08.03.2020 al 30.06.2020.

- nei procedimenti di cui all'articolo 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (*i.e.* “Procedimento relativo agli accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori in condizioni di degenza ospedaliera per malattia mentale e tutela giurisdizionale”);
 - nei procedimenti di cui all'articolo 12 della legge 22 maggio 1978, n. 194 (*i.e.* sulla richiesta di interruzione della gravidanza);
 - nei procedimenti per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari,
 - nei procedimenti di convalida dell'espulsione, allontanamento e trattenimento di cittadini di paesi terzi e dell'Unione europea,
 - nei procedimenti di cui all'art. 283, 351 e 373 c.p.c. (*i.e.* sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza),
 - in genere nelle cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti. In quest'ultimo 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;
- b) la sospensione, dal 09.03.2020 al 15.04.2020, salvo che per i procedimenti che costituiscono le eccezioni di cui al punto a), dei termini per il compimento “di qualsiasi atto dei procedimenti civili (e penali)”, anche per l'adozione dei provvedimenti giudiziari, per il deposito degli atti introduttivi, per i procedimenti esecutivi e concorsuali² e per le impugnazioni;
- c) l'adozione, dal 16.04.2020 al 30.06.2020 e anche prima del 16.04.2020 limitatamente all'attività non sospesa (ma a quest'ultimo riguardo salva l'impossibilità di rinvio delle udienze), da parte dei capi degli Uffici giudiziari, di misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, al fine di evitare assembramenti all'interno dell'Ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone,

² La precisazione è stata fatta dalla Relazione Illustrativa al D.L.

quali la limitazione dell'accesso del pubblico, la limitazione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici, la regolamentazione dell'accesso ai servizi, anche mediante convocazione ad orari scaglionati, l'adozione di linea guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze, la celebrazione a porte chiuse delle udienze pubbliche, la celebrazione di udienze mediante collegamenti da remoto, con salvaguardia del contraddittorio e dell'effettiva partecipazione delle parti, oppure mediante scambio di note scritte da depositarsi telematicamente, la previsione della facoltà di rinvio delle udienze a data successiva al 30.06.2020, con le eccezioni di cui al punto a);

d) l'esclusività, dal 09.03.2020 al 30.06.2020, del deposito telematico degli atti processuali come modalità di deposito negli Uffici che offrono la disponibilità del servizio (quindi, ad eccezione della Corte di Cassazione e del Giudice di Pace e con la possibilità, prevista ad esempio dalla Corte Costituzionale, di depositare gli atti endoprocedimentali a mezzo PEC ad un indirizzo dedicato), con connesso obbligo di versamento del Contributo Unificato mediante sistemi telematici di pagamento;

e) la sospensione della decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei diritti che possono essere esercitati esclusivamente mediante il compimento delle attività eventualmente precluse dai provvedimenti di cui al punto c);

f) la sospensione, dal 09.03.2020 al 15.04.2020, dei termini per lo svolgimento di qualunque attività nei procedimenti di mediazione (d.lgs n. 28/2010), nei procedimenti di negoziazione assistita (d.l. n. 132/2014, convertito in l. 162/2014), nonché in tutti i procedimenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie³, quando tali procedimenti siano stati promossi entro il 09.03.2020 e quando costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

³ Si segnalano i provvedimenti adottati dalla Consob e dalla Banca d'Italia che, prima dell'emanazione del D.L. n. 18/2020, avevano già sospeso i termini relativi alle controversie pendenti avanti all'Arbitro Bancario Finanziario e all'Arbitro per le Controversie Finanziarie, seppur fino a date precedenti al 15.04.2020; si attende, quindi, un eventuale adeguamento a fronte dell'emanazione del D.L. n. 18/2020, anche se la lettera della norma, ricomprendendo nella sospensione tutti i procedimenti di risoluzione stragiudiziale, ci sembra già chiara nell'estendersi anche ai procedimenti in argomento.

Le disposizioni maggiormente rilevanti conseguono al “*rapidissimo mutamento del quadro epidemiologico in atto*” che “*impone la necessità ed urgenza di prorogare il termine fissato, non risultando lo stesso funzionale alle esigenze di contrasto dell'emergenza sanitaria in corso*” (cfr. Relazione Illustrativa al D.L.) e concernono, quindi:

- il rinvio d'ufficio delle udienze (con le eccezioni tassativamente citate) che erano fissate dal 09.03.2020 al 15.04.2020, a data successiva al 15.04.2020, ferma restando la facoltà (c.d. “fase due”) di rinviare anche le udienze *post* 15.04.2020 a data successiva al 30.06.2020 (sempre con le medesime eccezioni), nonché
- la sospensione dei termini processuali (anche con riferimento ai procedimenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie) dal 09.03.2020 al 15.04.2020.

Pertanto, le udienze fissate nel periodo dal 09.03.2020 al 15.04.2020, anche in mancanza di un espresso provvedimento, dovranno considerarsi rinviate d'ufficio a data da fissarsi dopo il 15.04.2020, mentre le udienze successive potranno essere rinviate, previo apposito provvedimento, a data seguente al 30.06.2020.

Per quanto riguarda il periodo di sospensione dei termini processuali, lo stesso, in vigore nel periodo dal 09.03.2020 al 15.04.2020 (*i.e.* per 37 giorni), opererà, analogamente a quanto accade durante la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale (dal 01.08 al 31.08 di ciascun anno *ex* legge n. 742/1969 e successive modificazioni) e, di conseguenza, ai fini della corretta individuazione della scadenza, il tempo eventualmente trascorso prima della sospensione andrà sommato a quello che inizierà a trascorrere successivamente alla stessa e, laddove il decorso del termine abbia inizio durante il periodo di sospensione (ad esempio, a fronte dello scioglimento di una riserva nel periodo di sospensione con assegnazione di termini decorrenti dalla data del provvedimento), l'inizio stesso sarà differito alla fine di detto periodo.

Ad esempio, per il deposito di comparse conclusionali e di memorie di replica i cui termini sarebbero scaduti, rispettivamente, in data 16.03.2020 e 06.04.2020, i nuovi termini, in considerazione della disposta sospensione, scadranno in data 20.04.2020 (*i.e.*

97 giorni dall'udienza di precisazione delle conclusioni del 14.01.2020) e in data 11.05.2020 (i.e. 20 giorni dal 20.04.2020).

Con riferimento alla sospensione dei termini processuali, si segnala il Protocollo "nessun si muova" del 18.03.2020⁴, adottato dalla Presidenza del Tribunale di Torino, secondo il quale il deposito telematico di atti non urgenti nel periodo di sospensione non è consentito e verrà rifiutato dalla Cancelleria.

Con riferimento al rinvio d'ufficio delle udienze, si segnala il provvedimento del Presidente del Tribunale di Milano in data 18.03.2020⁵, che dispone, tra l'altro, la sospensione di tutte le udienze sino al 15.04.2020 presso il Tribunale di Milano e i Giudici di Pace di Milano e Rho.

Il D.L. n. 18/2020 prevede, poi, espressamente - ricalcando analogicamente il meccanismo previsto dal terzo comma dell'art. 164 c.p.c. - che, quando il termine è computato a ritroso e ricade in tutto o in parte nel periodo di sospensione, deve essere differita l'udienza o l'attività da cui decorre il termine in modo da garantirne il rispetto.

---oOo---

II. Coordinamento con le precedenti disposizioni

In buona sostanza, il D.L. n. 18/2020 ha prorogato al 15.04.2020 i termini, con riferimento sia al rinvio d'ufficio delle udienze, sia alla sospensione dei termini processuali, che il D.L. n. 11/2020⁶ aveva disposto, per tutto il territorio nazionale, fino al 22.03.2020 e che,

4 Pubblicato su www.ordineavvocatitorino.it.

5 Pubblicato su www.tribunale.milano.it.

6 **D.L. 08.03.2020 n. 11** ("Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria"), pubblicato sulla GU n. 60 dell'08.03.2020 ed entrato in vigore in pari data.

ancor prima, il D.L. n. 9/2020⁷ aveva disposto, solo per i Comuni dell'ex c.d. "Area Rossa"⁸, fino al **31.03.2020**.

Il D.L. n. 18/2020 abroga espressamente le disposizioni in materia di giustizia civile che erano previste nel D.L. n. 11/2020 e, quindi, a questo si sovrappone, sostanzialmente prorogando i termini dal 22.03.2020 al 15.04.2020 e mantenendo lo stesso *dies a quo* del 09.03.2020.

Residua un - seppur marginale e in concreto irrilevante - problema di coordinamento tra il D.L. n. 18/2020 e il D.L. n. 11/2020 nella parte in cui quest'ultimo concede la facoltà di adottare misure organizzative urgenti a far tempo dal 23.03.2020, a differenza del D.L. n. 18/2020, che fa decorrere tale facoltà dal 16.04.2020, salva comunque la possibilità di applicare medesime misure anche nel periodo precedente per quanto riguarda l'attività non sospesa.

Dove, invece, sussistono maggiori problemi di coordinamento è tra il D.L. n. 18/2020 e il D.L. n. 9/2020, che non è stato ad oggi abrogato: con il decreto n. 9/2020 il rinvio delle udienze può essere disposto a far tempo da quelle fissate il 03.03.2020, mentre il D.L. n. 18/2020, come detto, rinvia le udienze fissate dal 09.03.2020; la sospensione dei termini decorre, per il D.L. n. 9/2020, dal 03.03.2020, mentre il nuovo *dies a quo*, come detto, è fissato al 09.03.2020.

Inoltre, il D.L. n. 9/2020 prevede che dal 22.02.2020 vi è una presunzione di non imputabilità in caso di mancato rispetto dei termini processuali perentori, previsione che non è prevista nel D.L. n. 18/2020.

⁷ **D.L. 02.03.2020 n. 9** ("*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*"), pubblicato sulla GU n. 53 del 02.03.2020 ed entrato in vigore in pari data.

⁸ Si tratta dei comuni di cui all'Allegato 1 del D.P.C.M. 01.03.2020 (i.e., nella Regione Lombardia, Bertonico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione D'Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini e, nella Regione Veneto, Vo'; di seguito, i "Comuni").

Seppur tali problemi di coordinamento potrebbero dirsi risolti in virtù della diversa estensione dell'area geografica di applicazione delle misure (quelle del D.L. n. 9/2020 ai Comuni, mentre quelle del D.L. n. 18/2020 all'intero territorio nazionale), è pur vero che lo stesso D.L. n. 9/2020 precisa espressamente che le disposizioni in tema di giustizia si sarebbero applicate automaticamente in caso di individuazione di ulteriori comuni di c.d. "aree rosse", concetto che non solo si sta applicando in altre circoscritte zone d'Italia (ad es. Medicina in Emilia Romagna e Ariano Irpino, Polla, Sala Consilina, Atena Lucana e Caggiano in Campania), ma che potrebbe considerarsi "applicato", a partire dal 09.03.2020, all'intero territorio nazionale, diventato come è noto "zona protetta".

---oOo---

III. I problemi interpretativi risolti e non

Nella vigenza del D.L. n. 11/2020 era sorto il dubbio interpretativo che la sospensione processuale dei termini riguardasse non, in generale, tutti i procedimenti, bensì solo quelli che avevano udienze calendarizzate nel periodo dal 09.03.2020 al 22.03.2020.

Già nella Relazione introduttiva al disegno legge di conversione del D.L. n. 11/2020, il dubbio veniva sciolto con la precisazione espressa che si trattava di una disposizione di portata generale, riferita a tutti i procedimenti e processi, anche quando non fosse stata fissata udienza nel periodo interessato.

Ogni dibattito sembra comunque potersi dire oggi sopito di fronte alla chiara disposizione del D.L. n. 18/2020, che espressamente sancisce la sospensione dei termini processuali per il compimento "*di qualsiasi atto dei procedimenti civili (e penali)*" e ai chiarimenti della Relazione Illustrativa al D.L. che precisa che la sospensione deve intendersi riferita a tutti i procedimenti e non solo a quelli in cui sia stato disposto un rinvio d'udienza.

E' stato altresì eliminato il riferimento alla "pendenza" dei procedimenti cui applicare la sospensione, in tal modo estendendo gli effetti della sospensione anche agli atti

introduttivi del giudizio, ove per il loro compimento sia previsto un termine, quali le impugnazioni. Anche il il termine per la proposizione dell'impugnazione, analogamente alla sospensione feriale, dovrà ritenersi sospeso.

---oOo---

Con riferimento, invece, alla sospensione della decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza, stando alla lettera della disposizione, la sospensione è limitata a quei diritti che possono essere esercitati esclusivamente mediante il compimento delle attività eventualmente precluse dai provvedimenti di cui al punto c), ovvero dalle misure organizzative che possono essere adottate da parte dei capi degli Uffici giudiziari, nel periodo dal 16.04.2020 al 30.06.2020, e anche prima del 16.04.2020 limitatamente all'attività non sospesa.

E' ragionevole ritenere che anche con riferimento all'attività sospesa dal 9.3.2020 al 16.04.2020 valga lo stesso principio, ovvero che la decorrenza dei termini di sospensione e decadenza sia sospesa per quei diritti che possono essere esercitati mediante il compimento delle attività precluse.

Fermo restando quanto sopra, particolare attenzione va posta a quegli atti interruttivi della prescrizione o di impedimento della decadenza che non trovano comunque impossibilità di compimento: il riferimento è, *in primis*, all'invio, sia a mezzo pec che a mezzo posta, di diffide interruttive della prescrizione o alla notifica di atti giudiziari con i quali, a pena di decadenza, viene esercitata, ad esempio, un'azione revocatoria *ex art.* 2901 c.c.

In tali casi riteniamo che non si possa configurare una sospensione del relativo termine, per cui il diritto, a pena di prescrizione o di decadenza, dovrà essere necessariamente esercitato nell'originario termine, se necessario anche mediante notifica di un atto introduttivo del giudizio.

---oOo---

IV. Principali misure adottate in tema di giustizia tributaria

I termini per il compimento di qualsiasi atto relativo ai procedimenti tributari sono sospesi dal 9 marzo al 15 aprile 2020.

Rientrano nella predetta sospensione il termine per proporre il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado dinanzi alle Commissioni Tributarie Provinciali, il termine per la costituzione in giudizio della parte resistente, nonché quello per l'impugnazione delle sentenze emesse dalle Commissioni Tributarie Provinciali.

Inoltre, è sospeso per il medesimo periodo il termine di 90 giorni entro il quale deve essere conclusa la procedura di reclamo-mediazione⁹, la quale viene attivata automaticamente dalla proposizione del ricorso per le controversie di valore non superiore a 50.000 euro.

Infine, anche in ambito tributario, sono rinviate d'ufficio a data successiva al 15 aprile le udienze fissate nel periodo compreso tra il 9 marzo e il 15 aprile 2020.

18 marzo 2020

⁹ Art. 17 bis D.Lvo 546/1992.