

L'urgenza dei processi civili al tempo del covid

Autore: Studio Cocuzza & Associati

In: Diritto civile e commerciale

TUTTI I “PROCESSI URGENTI” SONO URGENTI, MA ALCUNI “PROCESSI URGENTI” SONO più URGENTI DI ALTRI

A cura degli Avvocati Alessandro Cappai e Manuel De Amici, con la collaborazione dei dottori Pier Paolo Bianchi e Ludovico Dezio, Cocuzza & Associati.

La **sospensione straordinaria** di tutti i procedimenti in corso, disposta dal legislatore sino all'11 maggio 2020 in costanza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19[1], salvo che per i procedimenti tassativamente elencati nelle disposizioni normative, nonché per “tutti i procedimenti la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti”, è occasione per una riflessione - più ampia e generalizzata - in ordine al **concetto di “urgenza”** all'interno dell'ampio panorama normativo che regola il processo civile italiano.

Volume consigliato

L'urgenza nel Codice di Procedura Civile

Sfogliando il Codice di Procedura Civile, possiamo trovare non di rado termini quali **“urgenza”** e **“urgente”** con riferimento a vari istituti giuridici di carattere processuale.

L'articolo 48 c.p.c., in materia di **regolamento di competenza**, menziona per primo il termine “urgenza”: “i processi relativamente ai quali è chiesto il regolamento di competenza sono sospesi”; tuttavia “il giudice può autorizzare il compimento degli atti che ritiene urgenti”: questi resteranno validi ed efficaci anche qualora il giudice che li ha disposti fosse successivamente dichiarato incompetente ad esito del regolamento.

Seguono poi gli articoli 77 e 78 c.p.c., in materia di **rappresentanza in giudizio** per il compimento degli “atti urgenti” e gli articoli 351 e 373 c.p.c. in materia di provvedimenti sulla **sospensione della**

provvisoria esecutività rispettivamente della sentenza di primo grado e della sentenza di appello, provvedimenti che possono essere disposti anche inaudita altera parte, “se ricorrono giusti motivi di urgenza” per la sentenza di primo grado, “in caso di eccezionale urgenza” per la sentenza di appello.

Proseguendo “con ordine” nell’esame del Codice di Procedura Civile si arriva al Libro IV, Capo III, disciplinante i **procedimenti cautelari**, la cui ratio, come noto, è quella di garantire, ove necessario, una tutela urgente alle parti del processo.

Possiamo ragionevolmente affermare che **l’urgenza caratterizza diversi e variegati aspetti del diritto processuale italiano, ma che non esiste una vera e propria definizione o nozione univoca di “urgenza”** ovvero di “atto urgente” o “provvedimento urgente”: occorre esaminare caso per caso il significato e la portata del termine all’interno della norma processuale e del contesto normativo in cui è collocato.

In generale, si può affermare che gli addetti ai lavori, quando si riferiscono all’urgenza nel processo civile, alludono solitamente ai **“provvedimenti d’urgenza” atipici, adottati ai sensi dell’articolo 700 c.p.c.** e, più genericamente, ai procedimenti cautelari.

Da dove nasce l’urgenza nel processo civile?

In generale, **l’urgenza sul piano processuale sembrerebbe un riflesso e una necessaria conseguenza dell’urgenza di tutela del diritto sostanziale**: tale urgenza può per esempio essere data dalla particolarità della posizione giuridica soggettiva fatta valere in giudizio (così avviene per le **azioni possessorie** che mirano a preservare la conservazione di una situazione di fatto e per i procedimenti di **denuncia di nuova opera e di danno temuto**) o dalla precarietà del materiale istruttorio (così avviene nei **procedimenti di istruzione preventiva** o nel **sequestro**).

L’elemento che accomuna gli esempi sopra menzionati è la sussistenza di un **pericolo nel ritardo** (il così detto **periculum in mora**) per cui, in mancanza di un mezzo di tutela urgente, il diritto sostanziale rischierebbe di venire compromesso in modo **definitivo e irrimediabile**. E infatti la giurisprudenza unanime di merito e di Cassazione definisce il periculum in mora come il fondato motivo di temere che, nel tempo occorrente per far valere in via ordinaria il proprio diritto, esso rimanga irreparabilmente e definitivamente insoddisfatto, restando inteso che il periculum deve concretarsi in una situazione di **pericolo reale ed obiettivo**[2].

Un criterio ampio di urgenza. La sospensione feriale dei termini

Un differente indice e **criterio di giudizio** che potrebbe essere utilizzato per categorizzare come urgente

un determinato procedimento civile è quello della **eventuale esclusione dello stesso dai procedimenti soggetti alla sospensione feriale**.

Tale normativa risulta essere di centrale importanza con riferimento alla ricerca di un concetto di “urgenza” all’interno del nostro ordinamento, in quanto vi è una fortissima comunanza tra l’architettura normativa della regolamentazione prevista in tema di **sospensione feriale dei termini** e quella relativa alla **sospensione dei termini nell’attuale emergenza sanitaria**.

L’articolo 1 della legge n. 742 del 1969 prevede infatti che “Il **decorso dei termini processuali** relativi alle giurisdizioni ordinarie ed a quelle amministrative è **sospeso dal 1° al 31 agosto**” con la conseguenza che vengono interrotti non solo i termini ma anche le udienze e le attività processuali in quel lasso di tempo.

Tale sospensione è intesa “a realizzare un periodo di stasi della normale attività processuale, e comprende indistintamente tutti i termini processuali incidenti sul periodo destinato alle ferie, che sono inoperanti e senza alcun effetto per il periodo stesso, considerato perciò tamquam non esset, nel computo dei termini secondo il calendario comune.[3]

In base all’articolo 3 della medesima legge, (il quale richiama anche l’elenco di procedimenti di cui all’articolo 92 del Regio decreto del 30 gennaio 1941, n. 12) **sono però escluse da tale sospensione le cause civili** relative agli **alimenti**, alle controversie individuali di **lavoro** e di **previdenza** e assistenza obbligatoria, ai **procedimenti cautelari**, ai procedimenti per l’adozione di provvedimenti in materia di **amministrazione di sostegno**, di **interdizione**, di **inabilitazione**, ai procedimenti per l’adozione di ordini di protezione contro gli **abusi familiari**, di **sfratto** e di **opposizione all’esecuzione**, nonché quelle relative alla dichiarazione ed alla **revoca dei fallimenti**, ed in genere **le cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti**.

È chiaro come la normativa offra una elencazione delle tipologie di procedimento che devono essere “automaticamente” riconosciute urgenti. Secondo l’interpretazione giurisprudenziale, **l’elencazione deve essere considerata tassativa** e, dunque, non può essere oggetto di interpretazione estensiva[4].

Come si può ben notare, i procedimenti cautelari non sono che una piccola parte dei procedimenti per i quali non è prevista la sospensione, ma cionondimeno la ratio della norma pare quella di **evitare la sospensione per tutti quei procedimenti ritenuti urgenti dal legislatore**: questi non devono incorrere in alcuna sospensione e meritano una definizione in tempi particolarmente rapidi.

Tale ratio pare confermata, da un lato, dalla norma di chiusura prevista dal legislatore al termine dell’elenco dei procedimenti non sospesi, la quale prevede che proseguono “in genere quelle [cause] rispetto alle quali **la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio** alle parti. In quest’ultimo caso, la dichiarazione di urgenza è fatta dal presidente in calce alla citazione o al ricorso, con decreto non impugnabile, e per le cause già iniziate, con provvedimento del giudice istruttore o del

collegio, egualmente non impugnabile” e, dall’altro, dalla giurisprudenza di Cassazione, secondo la quale **i procedimenti sospesi perché elencati dal legislatore** (con riferimento in particolare alla fase sommaria del procedimento di sfratto) **hanno per loro “natura carattere di urgenza”**, mentre gli altri procedimenti per proseguire necessitano che l’urgenza “sia dichiarata con apposito provvedimento”[5].

In questo ultimo caso, in cui la causa non è per definizione urgente, “il legislatore ha rimesso la valutazione di detto requisito al giudice, il quale deve verificarne l’esistenza alla luce degli elementi concreti offerti dall’istante”. [6]

In altre parole, l’**identificazione dell’urgenza** quale causa che permette la disapplicazione della regolamentazione della sospensione feriale dei termini **funge da norma di chiusura** all’interno della regolamentazione offerta in tema di sospensione feriale dei termini

Ad esempio, è stata ravvisata la necessaria urgenza per la disapplicazione della sospensione dei termini in una situazione che aveva ad oggetto una controversia elettorale, la risoluzione della quale era necessaria per comprendere se un soggetto avesse o meno i requisiti necessari per essere eletto. È stato infatti riconosciuto che in tali **controversie elettorali vi è un innegabile interesse nella risoluzione della controversia in tempi brevissimi**. “L’eletto, infatti, ha il diritto di svolgere il suo mandato per tutto il tempo previsto dalla legge, nel rispetto della volontà popolare che quel mandato ha affidato a lui e non ad altri, sicché ogni giorno sottratto all’esercizio di quel mandato, nel caso egli venga, nel corso del processo, sostituito, o ogni giorno, in cui la controversia - che è fonte, quanto meno, di perplessità, per gli altri eletti e per gli elettori - si protrae, provocano innegabilmente un grave pregiudizio. Allo stesso modo, l’elettore “ha diritto a vedersi rappresentato, per tutto il tempo del mandato, da chi sia nelle condizioni richieste dalla legge”[7].

Secondo questa interpretazione, dunque, ai fini dell’applicazione delle regole in tema di sospensione feriale dei termini **può esserci una nozione più ampia di procedimenti urgenti, che ricomprende non solo i procedimenti ex articolo 700 e gli altri procedimenti cautelari, ma anche tutti i procedimenti non soggetti alla sospensione feriale**.

Non sembrerebbe invece potersi affermare la medesima cosa con riferimento ai **procedimenti sommari**, in quanto è stato affermato che **non è sufficiente “la sommarietà del rito e l’abbreviazione dei termini per potersi ritenere urgente la procedura** sul presupposto che la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti, dovendo l’urgenza, al di fuori delle ipotesi espressamente previste dal primo comma dell’art. 90 dell’Ordinamento giudiziario, esser dichiarata”. [8]

Un criterio di urgenza restrittivo. Il caso della sospensione

straordinaria per il Covid-19

I **recenti provvedimenti legislativi**, adottati in conseguenza della **pandemia da Covid-19**, ci offrono l'occasione di poter individuare **un'ulteriore nozione di urgenza nel processo civile**, ma - in questo caso - **più restrittiva**.

In particolare, per effetto dell'**articolo 83 del Decreto Legge 17 marzo 2020 n. 10**, così come prorogato dal decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, **a partire dal 9 marzo sino all'11 maggio "le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari sono rinviate d'ufficio a data successiva"** ed è altresì **"sospeso il decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali"**.

Sono **esentati da tale sospensione straordinaria** dei termini processuali e dal rinvio d'ufficio delle udienze i seguenti procedimenti civili: "a) 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**; cause relative ad **alimenti** o ad obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità; procedimenti **cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona**; 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" procedimenti aventi ad oggetto accertamenti e **trattamenti sanitari obbligatori**, **interruzione di gravidanza** per le donne minori, **sospensione dell'esecutività** dei provvedimenti giurisdizionali, "procedimenti per l'adozione di **ordini di protezione contro gli abusi familiari**; procedimenti di convalida dell'**espulsione**, allontanamento e trattenimento di cittadini di paesi terzi e dell'Unione europea" e "in genere, **tutti i procedimenti la cui ritardata trattazione può 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".

Tralasciando in questa sede i risvolti di natura penalistica della norma in questione, da un confronto tra le disposizioni dell'**articolo 83** del Decreto Legge 17 marzo 2020 n. 10 e la norma relativa alla **sospensione feriale dei termini ordinaria** è possibile notare come le udienze e i termini relativi ai procedimenti in materia di **diritto del lavoro e di previdenza** non sono in questo caso sospesi, come non sono sospesi in via generale i procedimenti **cautelari**, salvi quelli che hanno ad oggetto la tutela di **diritti fondamentali della persona** (categoria che parrebbe piuttosto indeterminata!).

Dall'elencazione effettuata evinciamo dunque **un'ulteriore differente categoria di processi urgenti** la

cui trattazione non può assolutamente essere interrotta, **nemmeno nel caso di un evento straordinario ed eccezionale come la pandemia da Covid-19.**

Anche i procedimenti cautelari, che per loro natura sono orientati ad ottenere una tutela urgente a fronte del rischio di un grave pregiudizio (periculum in mora), **conoscono una limitazione se non hanno ad oggetto “diritti fondamentali della persona”** e se l’urgenza non è dichiarata espressamente dal capo dell’ufficio giudiziario o dal suo delegato, quando l’urgenza per questi procedimenti dovrebbe essere sempre e comunque considerata intrinseca ed implicita.

In altre parole, adattando mutatis mutandis una celeberrima espressione Orwelliana, in tempi di coronavirus **tutti i “processi urgenti” sono urgenti, ma alcuni “processi urgenti” sono più urgenti di altri.**

Infine, viene in ogni caso riproposta la **norma di chiusura**, in forza della quale proseguono i procedimenti “la cui ritardata trattazione può produrre un **grave pregiudizio alle parti**”.

La normativa in questione non rappresenta un unicum nel panorama normativo italiano. Infatti, ad esempio, a seguito dei sismi che hanno interessato parte del territorio italiano nel 2012 (**Terremoto dell’Emilia**) e nel 2016 (**Terremoto di Amatrice**), **sono state emanate disposizioni emergenziali che interrompevano i termini dei procedimenti civili nelle zone colpite dai sismi.** In entrambi i casi, veniva riconosciuta la necessità di **non interrompere i procedimenti la cui trattazione non poteva essere differita**, in quanto urgente.

Ad esempio, con riferimento alla normativa emanata in seguito al Terremoto dell’Emilia (Decreto-Legge 6.6.2012 n.74 convertito in Legge 1.8.2012 n.122), è stato riconosciuto che la finalità della norma era appunto quella di evitare il prodursi di pregiudizi che sarebbero derivati dal ritardo nella prosecuzione del procedimento.[9]

Alla luce del carattere emergenziale e della simile struttura normativa, può essere sostenuto che l’articolo 83 del Decreto-Legge 17 marzo 2020 n. 10 persegua la medesima ratio.

In applicazione di tale ratio, è stato ad esempio ritenuto in giurisprudenza che **non dovesse essere soggetto ad interruzione un procedimento di diritto del lavoro**, in quanto “a causa della vetustà del fascicolo e dello stato (istruttoria orale terminata) ricorrono in concreto gli estremi del “grave pregiudizio” che non consente una ritardata trattazione”[10].

Al contrario, in un caso che riguardava un **sequestro preventivo** di un immobile, il Tribunale di Lecce non riconosceva l’urgenza del procedimento, anche sulla base del fatto che “date le limitazioni esistenti alla libera circolazione delle persone, sarebbe assai problematico per la società convenuta alienare l’immobile di cui è stato chiesto il sequestro”. [11]

Conclusioni

In conclusione, sembra ci sia una **sovrapposizione tra l'urgenza relativa ai procedimenti cautelari e quella indicata dal predetto Decreto-Legge 17 marzo 2020 n. 10**, in quanto entrambi sono **finalizzati ad evitare possibili detrimenti derivanti dal passare del tempo**.

Tuttavia, le modalità per evitare il prodursi di effetti pregiudizievoli varia. Nel caso dei **procedimenti cautelari**, infatti, il Giudice viene chiamato ad esprimersi - in via **anticipatoria e provvisoria** - sul motivo del contendere, affinché nelle more del processo gli interessi della parte attrice non vengano danneggiati dai necessari tempi tecnici del giudizio ordinario. Invece, la **normativa emergenziale** emanata a seguito della pandemia COVID-19 **non prevede alcun effetto anticipatorio del giudizio ordinario, ma solamente la prosecuzione di quest'ultimo**.

Da quanto sopra, sembrerebbe che - pur condividendo la ratio - **l'urgenza richiesta** per non applicare la sospensione dei termini **ai sensi del Decreto-Legge 17 marzo 2019 n. 10** sia una urgenza diversa, attinente a **interessi fondamentali** per il soggetto che, a causa della sospensione dei termini, rischia di veder vanificati i propri diritti.

Volume consigliato

Note

[1] Articolo 83 del Decreto Legge 17.3.2020 n. 18 e articolo 36 del Decreto Legge 08.03.2020, n. 23

[2] Ex plurimis da ultimi, nella giurisprudenza di merito cfr. Tribunale Roma sez. XVI, 25 marzo 2019, Tribunale Lecce sez. II, 29 marzo 2019; nella giurisprudenza di legittimità cfr. Cassazione civile n.3852/2016).

[3] Cassazione Civile n. 13487/2002.

[4] Cassazione Civile n. 5862/1999 e Cassazione Civile n. 2772/1999).

[5] Cassazione Civile n. 1423/2011.

[6] Tribunale Pavia Sez. I, 16 gennaio 2009.

[7] Cassazione Civile n. 10424/1992.

[8] Cassazione Civile n. 9148/1999.

[9] Tribunale di Mantova, sez. II, 27 settembre 2012.

[10] Corte di Appello di Roma, Ordinanza del 14 aprile 2020.

[11] Tribunale di Lecce, 30 marzo 2020.

<https://www.diritto.it/lurgenza-dei-processi-civili-al-tempo-del-covid/>