

La sospensione dei termini civilistici di decadenza e di prescrizione

di ANTONIO SCARPA

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo – 2. Le prime interpretazioni - 3. I principi e le soluzioni - 3.1. Sospensione di tutti i termini di prescrizione e di decadenza - 3.2. Sospensione dei termini di prescrizione e di decadenza “a rilevanza processuale” - 3.3. I termini di prescrizione e di decadenza non sono rimasti sospesi.

1. Il quadro normativo.

L'art. 83, comma 2, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, allo scopo di contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, ha disposto, per il periodo dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 (data, quest'ultima, poi prorogata all'11 maggio 2020 dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito con modificazioni dalla l. 5 giugno 2020, n. 40) la sospensione del “*decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali*”, ovvero, come di seguito esemplificato, i “*termini stabiliti... per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi, per le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali*”.

Il comma 8 dell'art. 83 cit. contempla, invece, espressamente, per il successivo periodo compreso fra il 12 maggio 2020 ed il 31 luglio 2020 (30 giugno 2020), la sospensione della “*decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei diritti che possono essere esercitati esclusivamente mediante il compimento delle attività precluse*” dall'eventuale efficacia di provvedimenti organizzativi adottati dai capi degli uffici giudiziari, di cui ai precedenti commi 6 e 7, “*che precludano la presentazione della domanda giudiziale*”.

Apposite norme sono poi contenute nel d.l. n. 18/2020 per disciplinare la proroga o la sospensione dei termini decadenziali in materia di prestazioni previdenziali, assistenziali ed assicurative erogate dall'INPS e dall'INAIL.

Una disposizione inserita dalla legge di conversione n. 27 del 2020 (comma 1-*bis* dell'art. 108 del decreto legge), e di seguito abrogata dal d.l. n. 34 del 2020, era invece volta a sospendere specificamente sino alla cessazione dello stato di emergenza “*i termini sostanziali di decadenza e prescrizione di cui alle raccomandate con ricevuta di ritorno inviate nel periodo in esame*”.

Le norme dettate inizialmente per i soli soggetti residenti nei comuni di cui all'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2020, finalizzate a sospendere i “*termini perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali*” (ad esempio, art. 10, comma 4, d.l. 2 marzo 2020, n. 9), sono state abrogate.

Tale essendo il quadro legislativo di riferimento, a me (ad altri no) sembra legittimo porsi il dubbio sulla sospensione dei termini civilistici di prescrizione e decadenza per il periodo dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020¹.

¹ Questo dubbio non traspare, ad esempio, nelle schede di lettura predisposte dal Servizio studi del Senato e della Camera dei deputati ai fini dell'esame del d.l. n. 18/2020, secondo cui: “*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*”.

2. Le prime interpretazioni

Le gravi incertezze che suscita il quadro normativo sono purtroppo confermate dalle altrettanto gravi contraddittorietà emergenti dalle prime interpretazioni.

Alcune opinioni hanno dato per scontata la conclusione della non decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei diritti sin dal periodo iniziale di sospensione necessaria dei processi civili e penali, stante la sospensione condizionata di tali termini poi stabilita dal comma 8 dell'art. 83 cit. in correlazione all'efficacia dei provvedimenti organizzativi dei capi degli uffici giudiziari². Pure la Relazione su novità normativa dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo n. 28/2020 del 1 aprile 2020 ha sposato la tesi che sia *“ferma la sospensione dei termini sostanziali di prescrizione e decadenza nella fase di sospensione ex lege di tutti i termini processuali”*.

Nella successiva Relazione del Massimario n. 37/2020 dell'11 maggio 2020, integrativa della prima, si è tentata una interpretazione del comma 8 dell'art. 83 cit. come dedicato a quei termini extraprocessuali relativi all'instaurazione del processo, che richiedono necessariamente la proposizione della domanda giudiziale; si è, quindi, registrata, con l'enfasi e l'incredulità ostentate dal ricorso all'avverbio «addirittura», la tesi che la sospensione allestita dal comma 8 sia limitata al periodo decorrente dal 12 maggio 2020 (l'unica tesi, in realtà, che ha l'usbergo del “significato proprio delle parole” ex art. 12, comma 1, preleggi, visto che il medesimo comma 8 si apre con *“per il periodo di efficacia dei provvedimenti”* ed il precedente comma 6 è inequivoco nello scrivere *“per il periodo compreso tra il 12 maggio e il 30 giugno 2020 [31 luglio 2020]”*); si è diffidato della persuasività e della ragionevolezza delle conclusioni che arrivano a negare la sospensione dei termini sostanziali nella cosiddetta “prima fase”, vista la sospensione poi prevista per “la seconda fase”.

Altri autori hanno, per contro, dapprima evidenziato come la previsione contenuta nel comma 8 dell'art. 83 cit. sia destinata ad operare unicamente nel cosiddetto «secondo periodo», quando, cioè, siano state vigenti misure organizzative preclusive della presentazione della domanda giudiziale³. Di seguito, i medesimi autori hanno sostenuto che nella sospensione dei termini processuali rientrano anche i termini *“sostanziali ... ma con destinazione invariabilmente processuale”*, in dipendenza *“del carattere necessario della iniziativa giudiziale che condizionano”*⁴.

Analogamente si è inteso che *“la sospensione dei termini «per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio», ancorché qualificati procedurali dall'art. 83, comma 2, si riferisca senz'altro anche a quelli di decadenza e di prescrizione che, pur non essendo endoprocessuali, riguardano comunque il processo, in quanto connessi all'esercizio di un diritto sostanziale”*, ovvero a quei termini di decadenza e di prescrizione *“che, al pari dei primi, possono essere interrotti solo con la proposizione della domanda giudiziale”*⁵.

In una prospettiva radicalmente opposta si è collocato chi, pur deprecando come *“ingiustificata e ingiustificabile”* l'omessa previsione legislativa, ha ritenuto *“fuori di dubbio che, riguardo al primo*

² G. SICCHIERO, *Decreto Cura Italia: le disposizioni in tema di giustizia civile*, in www.quotidianogiuridico.it.

³ A. PANZAROLA-M. FARINA, *L'emergenza coronavirus ed il processo civile. Osservazioni a prima lettura*, in www.giustiziacivile.com.

⁴ A. PANZAROLA-M. FARINA, *Il diritto processuale civile e la emergenza covid-19 (le garanzie individuali nello stato di eccezione)*, in www.judicium.it.

⁵ F. SANTAGADA, *La sorte dei termini di prescrizione e decadenza nella legislazione emergenziale Covid-19*, in www.judicium.it. Si veda anche E. DALMOTTO, *I termini sostanziali e processuali civili nello sperabile crepuscolo del coronavirus. Tecniche della sospensione e altri rimedi*, in www.ilcaso.it, secondo cui prescrizioni e decadenze devono intendersi sospese quando le misure emergenziali rendano impossibile proporre quelle domande giudiziali che siano condizione necessaria per l'esercizio del diritto, decorrendo normalmente in tutti gli altri casi.

segmento temporale investito dalla “distribuzione” dell’intervenuta disciplina (...), nessun termine di decadenza o di prescrizione risulta essere stato sospeso”⁶.

3. I principi e le soluzioni.

Il panorama che si è tracciato lascia nello sconforto l’operatore pratico: per una prima tesi, nel periodo dal 9 marzo all’11 maggio 2020 sono rimasti sospesi tutti i termini di prescrizione e di decadenza; per una seconda tesi, nel periodo dal 9 marzo all’11 maggio 2020 sono rimasti sospesi soltanto i termini di prescrizione e di decadenza che non possano essere interrotti o impediti se non mediante proposizione di un atto introduttivo di un processo; per una terza tesi, nel periodo dal 9 marzo all’11 maggio 2020 non è rimasto sospeso nessun termine di prescrizione e di decadenza.

In verità, in alcuni dei primi interventi su tale questione, neppure si capisce se sia stata prescelta, alla fine, una univoca soluzione interpretativa. Quasi tutti gli autori che si sono impegnati nella ermeneusi dell’art. 83, commi 2 e 8, d.l. n. 18/2020, concordano, comunque, sul fatto che si tratti di norme “non perspicue”; nessuno ipotizza, peraltro, che l’irragionevolezza che esse denotano ingeneri, piuttosto che pseudo-interpretazioni a “rime obbligate”, fondati dubbi di illegittimità costituzionale.

Provo qui a ribadire alcune perplessità che ho già espresso in un mio precedente scritto⁷.

3.1. Sospensione di tutti i termini di prescrizione e di decadenza

La tesi della sospensione generalizzata di tutti i termini di prescrizione e di decadenza a far tempo dal 9 marzo 2020 - a fronte di una disposizione che riferisce la sospensione al “*decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali*”, ovvero sospende “*in genere, tutti i termini procedurali*”- sconta il difetto di un’espressa previsione di legge in tal senso. Il legislatore, quando innumerevoli volte ha voluto introdurre una causa di sospensione delle prescrizioni e delle scadenze in concomitanza di calamità naturali o eventi bellici, vi ha sempre provveduto con norme che hanno assicurato la necessaria tipizzazione legale alla specifica situazione di mero fatto⁸. La “*insopprimibile esigenza sociale di assicurare certezza nei rapporti giuridici*”⁹, che contorna la disciplina della prescrizione e della decadenza, porta ad affermare univocamente l’eccezionalità di tutte le norme, contenute nel Codice civile o in altre leggi, che prevedano la sospensione dei relativi termini, dal che discende che non possono individuarsi ipotesi di sospensione oltre i casi e i tempi espressamente e tassativamente considerati dalla legge.

3.2. Sospensione dei termini di prescrizione e di decadenza “a rilevanza processuale”.

La tesi che intende sospendere dal 9 marzo all’11 maggio 2020 i soli termini sostanziali postulanti la necessaria proposizione di una domanda giudiziale si incammina lungo il percorso tracciato

⁶ V. LOMBARDI, *Sul recente (e caotico) intervento legislativo in materia di giustizia civile*, in www.judicium.it.

⁷ A. SCARPA, *Covid-19 e sospensione dei termini sostanziali*, in www.giustiziainsieme.it. Tali considerazioni sono richiamate, ma in parte fraintese e per lo più eluse, nella citata Relazione n. 37/2020 del Massimario.

⁸ Si veda P. VITUCCI, *La prescrizione*, II, in *Il Codice civile. Commentario*, a cura di P. Schlesinger, Milano, 1999, p. 7, il quale ricorda, citando A. FERRERO, *Trattato delle prescrizioni*, Torino, 1838, p. 97, come già alcuni Statuti della Francia avessero stabilito che la peste e la guerra dovessero sospendere il corso della prescrizione.

⁹ G. AZZARITI-G. SCARPELLO, *Della prescrizione e della decadenza*, in *Commentario al codice civile*, a cura di Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1972, p. 203.

dapprima dalla Corte costituzionale e poi dalla Corte di cassazione a proposito della sospensione feriale *ex lege* dei termini processuali prevista dall'art. 1 della legge n. 742 del 1969. Ciò è stato fatto, come è a tutti noto, in forza di declaratorie di illegittimità costituzionale, in rapporto agli artt. 3 e 24 Cost., e di interpretazioni della giurisprudenza di legittimità, che hanno ampliato la nozione di “termini processuali”, ma al fine di ricomprendere nella sospensione feriale soltanto quei brevi termini di decadenza fissati per la proposizione dell'atto introduttivo del giudizio, allorché quest'ultimo costituisca l'unico rimedio per acquistare o far valere tempestivamente il diritto. La prima *ratio* di questa lettura estensiva dell'art. 1, della l. n. 742/1969, è stata perciò ravvisata in modo costante nella particolare brevità di alcuni termini, previsti a pena di decadenza e relativi alla infungibile proposizione dell'azione giudiziale, in relazione alla prossimità o al decorso del periodo feriale. Viceversa, mai si è ritenuto in giurisprudenza di accordare “rilevanza processuale”, al fine di estendervi l'applicabilità dell'art. 1 della l. n. 742 del 1969, ai termini di prescrizione, giacché termini, di regola, di lunga durata¹⁰.

Inoltre, deve considerarsi come l'assoggettamento alla sospensione nel periodo feriale anche dei brevi termini di decadenza stabiliti per la proposizione dell'atto introduttivo del giudizio, imposto dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione, ha trovato una sua seconda *ratio* nella finalità dell'art. 1 della l. n. 742 del 1969, che è quella di assicurare un periodo di riposo agli avvocati (tranne che per gli affari urgenti di cui agli artt. 2 e 3), e si è perciò fondato sulla constatazione che durante tale periodo risulta particolarmente difficile, a colui che intenda esercitare il proprio diritto alla tutela giurisdizionale, munirsi della necessaria difesa tecnica. Il presupposto argomentativo esplicitato è 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.

Infine, l'elaborazione sull'art. 1 della legge n. 742 del 1969 ha sempre riconosciuto la rilevanza processuale di un termine, ai fini dell'applicabilità della sospensione, quando esso sia posto in collegamento diretto e necessario con l'atto introduttivo del giudizio, sicché il processo si rivela l'unico strumento idoneo a difendere e a tutelare il diritto del singolo. Se, al contrario, 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.

Ora, la sospensione dei termini processuali per l'emergenza Covid-19 non è stata evidentemente prevista per garantire agli avvocati un periodo di riposo. Peraltro, né l'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, né altre misure normative, hanno impedito l'esercizio del diritto di agire in giudizio con la necessaria difesa tecnica. Pur in costanza della sospensione delle attività giudiziali per l'emergenza Covid-19, è rimasto possibile, ad esempio, impedire la decadenza ed interrompere le prescrizioni, quanto meno per le cause di competenza del tribunale, mediante citazione in via telematica. Ancora, gli stessi effetti sostanziali si sarebbero potuti conseguire comunicando la domanda di mediazione

¹⁰ Cfr. Cass., sez. I civile, sentenza 25 ottobre 2007, n. 22366, in *Foro it.*, 2009, I, 516. La fallacia di tale riferimento alla “brevità” o meno della durata del termine, ai fini dell'estensione della sospensione feriale, è criticata da F. SANTAGADA, *La sorte dei termini di prescrizione e decadenza nella legislazione emergenziale Covid-19*, cit. È evidente che ove la sospensione di cui all'art. 1 della l. n. 742 del 1969 dovesse applicarsi anche a tutti i termini di prescrizione che possono interrompersi soltanto mediante atto giudiziale, sarebbero errati, ad esempio, i calcoli del tempo necessario all'usucapione elaborati in tutte le nostre sentenze.

per le controversie in cui l'esperienza della mediazione stessa funziona quale condizione di procedibilità (art. 5, comma 6, d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28).

3.3. I termini di prescrizione e di decadenza non sono rimasti sospesi.

Se si intende che non vi sia alcun immediato appiglio normativo per reputare sospesi i termini di prescrizione nel periodo dal 9 marzo all'11 maggio 2020, restano praticabili soltanto le strade della questione di legittimità costituzionalità o della invocazione di un provvidenziale intervento legislativo "a recupero". Non avrebbe concreta utilità qualificare di "interpretazione autentica" una legge che stabilisse ora l'applicabilità ai termini sostanziali della sospensione disposta dall'art. 83, comma 2, cit., in quanto la norma coniata rivelerebbe, in realtà, una inevitabile portata innovativa. Si dovrebbe piuttosto pensare di introdurre una norma di carattere retroattivo, come sovente fatto in passato proprio per neutralizzare i termini già decorsi in occasione di eventi sismici, confidando nella derogabilità dell'art. 11 preleggi¹¹. Andrebbero tuttavia considerati i limiti posti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla base sia dell'art. 6 CEDU (ove la legge retroattiva influenzi controversie nelle quali è parte lo Stato o comunque alteri il principio di parità della armi) che dell'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU (se l'ingerenza del legislatore si ripercuote sul legittimo affidamento di rilievo economico che un soggetto possa aver maturato in virtù della legislazione previgente)¹².

*** **

ANTONIO SCARPA, magistrato ordinario dal 1991. Attualmente svolge le funzioni di Consigliere della Corte di Cassazione, assegnato alla Seconda Sezione Civile e componente delle Sezioni Unite civili. E' anche assistente di studio del Giudice costituzionale Stefano Petitti. Già Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Salerno, Giudice presso il Tribunale di Nocera Inferiore e presso il Tribunale di Salerno, è stato magistrato addetto all'Ufficio del Ruolo e del Massimario della Corte di cassazione. Ha ricevuto diversi incarichi di docenza dall'Università degli studi di Salerno e dalle Scuole di Specializzazione per le professioni legali dell'Università degli Studi La Sapienza di Roma, dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, dell'Università degli Studi di Salerno e dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli. E' autore (o coautore) di numerose pubblicazioni monografiche, articoli e note a sentenza su temi del diritto civile e del diritto processuale civile.

¹¹ Cfr. Cass., sez. I civile, sentenza 1 agosto 2003, n. 11737; Cass., sez. I civile, sentenza 22 marzo 2001, n. 4086.

¹² Si veda A. VALENTINO, *Il principio d'irretroattività della legge civile nei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti del uomo*, in *Rivista AIC* 3/2012; L. NIVARRA, *La retroattività della legge civile*, in *Europa e diritto privato*, 2017, p. 1229 ss.