



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO

Relazione su novità normativa

Rel. n. 52

Roma, 30 giugno 2020

OGGETTO: PROCEDIMENTO CIVILE - IN GENERE - Emergenza epidemiologica da covid-19 - Misure urgenti per il contrasto - Art. 83 d.l. n. 18 del 2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27 del 2020 - Art. 3, comma 1, lett. i), d.l. n. 28 del 2020, convertito con modificazioni dalla l. n.70 del 2020.

SOMMARIO:

- 1. Introduzione.**
- 2. La disciplina processuale applicabile nel luglio del 2020.**
 - 2.1. (Segue). La tesi restrittiva.**
 - 2.2. (Segue). La tesi conservativa.**
- 3. I procedimenti civili innanzi alla Corte di cassazione.**
- 4. Il protocollo d'intesa del 9 aprile 2020.**

1. Introduzione.

Il tema della presente relazione riguarda la disciplina applicabile nei giudizi civili, una volta entrata in vigore (il 30 giugno 2020, giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) la l. 25 giugno 2020, n. 70, di conversione del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, recante *Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19.*

Com'è ben noto, la scelta del Governo per affrontare nel corso del 2020 sul piano giudiziario l'emergenza epidemiologica che ci ha afflitti, è stata chiaramente ispirata all'esigenza di operare un inedito intervento di tipo bifasico: in prima battuta è stata quindi disposta la sospensione fino ad una certa data di udienze, attività e termini processuali (la cd. "prima fase"); cessato il periodo di sospensione generalizzata, è stato attribuito ai dirigenti degli uffici giudiziari il compito e la responsabilità 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 (la cd. “seconda fase”).

Quanto alla durata dei periodi in esame, per la cd. “prima fase”, il legislatore urgente con l’art. 83, comma 1, del d.l. n. 18 del 2020, ha disposto che *«dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari sono rinviate d’ufficio a data successiva al 15 aprile 2020»*.

Quest’ultimo termine è risultato poi “prorogato”, per effetto dell’art. 36, comma 1, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, recante *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*, convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, al giorno 11 maggio 2020.

Ai sensi del combinato disposto dell’art. 83, commi 2 e 6, del ridetto d.l. n. 18 e dell’art. 36, comma 1, sempre del d.l. n. 23 del 2020, poi, la cd. “seconda fase” ha preso avvio dal giorno 12 maggio e si sarebbe dovuta protrarre inizialmente fino al 30 giugno 2020.

Tuttavia, per effetto dell’art. 3, comma 1, lett. i), del d.l. n. 28 del 2020, recante *Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l’introduzione del sistema di allerta Covid-19*, l’originario termine finale venne prorogato di trentuno giorni, con la tecnica della sostituzione, ovunque ricorressero nell’art. 83, delle parole *«30 giugno 2020»* con le parole *«31 luglio 2020»*.

A seguito dell’approvazione da parte della Commissione giustizia del Senato di un emendamento di fonte parlamentare (il n. 3.5, Ostellari e altri), la legge di conversione n. 70 del 2020 ha soppresso proprio la lett. i) del comma 1 dell’art. 3 del d.l. 28 del 2020; dunque riprende vita il termine finale del 30 giugno 2020, come già fissato originariamente dall’art. 83, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020.

2. La disciplina processuale applicabile nel luglio del 2020.

Alla luce della normativa appena sopravvenuta, occorre chiedersi quale sia la disciplina processuale civile applicabile ai procedimenti in corso, nel periodo che va dal 1 luglio al 31 luglio 2020, considerato che in forza dell’art. 83, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, nel testo ormai consolidato per effetto dell’entrata in vigore della l. n. 70 del 2020, durante il detto mese devono ritenersi inapplicabili le misure organizzative dettate dal medesimo art. 83.

La risposta non può che essere necessariamente articolata.

Ogni riflessione sul tema deve prendere le mosse dal disposto dell’art. 77, comma terzo, Cost., a tenore del quale i decreti-legge *«perdono efficacia sin dall’inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione»*.

Questa perdita di efficacia, secondo l’orientamento consolidato della S.C., deve ritenersi estesa anche alle norme del decreto-legge non convertite o escluse dalla conversione per effetto di emendamenti soppressivi o sostitutivi contenuti nella legge

di conversione, sicchè le dette disposizioni soppresse sono da ritenersi, anche per il passato, irreversibilmente inesistenti¹.

Dunque, la scelta del legislatore del 2020 di non convertire in legge la lett. i) del comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 28 del 2020, dovrebbe condurre al risultato di fare ritenere che la proroga disposta dal 30 giugno al 31 luglio della cd. "seconda fase", non abbia mai avuto ingresso nell'ordinamento giuridico italiano.

Tuttavia, sappiamo che il medesimo terzo comma dell'art. 77 Cost. prevede che le camere «*possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti*».

Ed è quello che è esattamente avvenuto nella vicenda in esame, avendo l'art. 1, comma 2, della l. n. 70 del 2020, testualmente stabilito che «*Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'articolo 3, comma 1, lettera i), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28*».

E allora, fermo restando che tutti gli atti di natura meramente organizzativa adottati dai capi degli uffici, come pure i provvedimenti giurisdizionali assunti dai magistrati fino al 29 giugno 2020, pure avendo come presupposto temporale una cd. "seconda fase" di durata estesa fino al 31 luglio 2020, rimangono "validi", quella che a questo punto occorre indagare è l'esatta portata o meglio direi l'estensione temporale degli effetti giuridici che i ridetti atti, pure ormai *ex lege* "validi", sono in grado di produrre.

2.1. (Segue). La tesi restrittiva.

Di primo acchito, invero, si potrebbe sostenere che, fermi gli effetti processuali ormai irreversibili, determinatisi in conseguenza degli atti o dei provvedimenti validamente adottati dalle autorità giudiziarie italiane in forza della cennata norma, in relazione a tutti i restanti effetti giuridici non ancora "manifestatisi" al 30 giugno 2020, data di entrata in vigore della l. n. 70 del 2020 di conversione del d.l. n. 28 del 2020, dovrebbero riprendere a trovare applicazione le regole processuali ordinarie, secondo il noto principio generale "*tempus regit actum*"².

Così tra i provvedimenti di organizzazione degli uffici giudiziari adottati dai dirigenti degli uffici, dettagliatamente elencati nel comma 7 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, potrebbe arrivare ad affermarsi che, a partire dal 1 luglio 2020, non hanno più ragione di essere:

- a) le restrizioni degli accessi del pubblico negli uffici giudiziari;
- b) le limitazioni dell'orario di apertura degli uffici ovvero, in via residuale e solo per gli uffici che non erogano servizi urgenti, la chiusura al pubblico;
- c) la regolamentazione dell'accesso ai servizi, previa prenotazione, con convocazioni per orari fissi;
- d) l'adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze;

Parimenti, poiché non sono stati ancora prodotti effetti irreversibili a causa dell'adozione dei relativi provvedimenti, si potrebbe sostenere che devono venire meno anche tutte quelle misure che dispongono:

¹ Cass. Sez. 3, 06/03/2018, n. 5158 (Rv. 648287 - 01); Cass. Sez. 3, 26/05/2005, n. 11186 (Rv. 581930 - 01).

² Sul principio che individua in via generale la legge processuale applicabile in caso di successione tra norme, tra le tante, Cass., Sez. 3, 07/10/2010, n. 20811 (Rv. 615405 - 01).

i) la celebrazione delle udienze, nei processi civili e penali, a porte chiuse [ex art. 83, comma 7, lett. e) del d.l. n. 18 del 2020];

ii) la trattazione da remoto delle udienze civili, quando non sia richiesta la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dagli ausiliari del giudice [la cd. “udienza telematica”, ex art. 83, comma 7, lett. f), del d.l. n. 18 del 2020];

iii) lo svolgimento della camera di consiglio dei giudici collegiali in modalità telematica (ex art. 83, comma 12-*quinquies*, del d.l. n. 18 del 2020)³;

iv) lo svolgimento dell’attività degli ausiliari del giudice mediante collegamenti da remoto [ex art. 83, comma 7, lett. h-*bis*), del d.l. n. 18 del 2020].

Discorso diverso, invece, si impone per altri provvedimenti, pure adottati dai capi degli uffici ovvero dai singoli organi giudicanti, che hanno prodotto sicuramente effetti processuali ormai irreversibili o che sono tali da determinare – ove se ne prevedesse una immediata cessazione degli effetti giuridici – il non funzionamento del servizio giudiziario. Si pensi in particolare:

I) al rinvio delle udienze a data successiva al 31 luglio 2020;

II) alla sostituzione delle udienze che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti, attraverso lo scambio documentale e il deposito del provvedimento fuori udienza [la cd. “udienza cartolare”, di cui all’art. 83, comma 7, lett. h), del d.l. n. 18 del 2020].

In questi casi, infatti, i provvedimenti adottati dai capi degli uffici, ovvero dai singoli magistrati titolari della trattazione del fascicolo, hanno prodotto ormai effetti processuali irreversibili, in quanto le udienze già fissate tra il 1 e il 31 luglio sono state rinviate a data successiva, ovvero il contraddittorio tra le parti risulta organizzato in modalità telematica, anziché mediante la tradizionale udienza; è all’evidenza che in fattispecie come queste non è più possibile – anche solo teoricamente – ripristinare le udienze rinviate o sostituite con un contraddittorio *in absentia*.

Si impone, allora, perché sia assicurata pienamente la salvezza dei provvedimenti sopra descritti, in quanto adottati nella cd. “seconda fase” prima del 30 giugno 2020, che gli stessi mantengano la loro piena efficacia anche nel periodo che va dal 1 al 31 luglio 2020 con riferimento a tutti i procedimenti in corso.

2.2. (Segue). *La tesi conservativa.*

È consentito, tuttavia, avanzare una diversa interpretazione, forse più aderente alla volontà del legislatore della legge di conversione, che nell’approvare l’emendamento integralmente soppressivo della lett. i), del comma 1, dell’art. 3 del d.l. n. 28 del 2020, ha «*conseguentemente*» curato di inserire la richiamata clausola di salvezza nella medesima l. n. 70 del 2020⁴, all’evidente scopo di assicurare effetti conservativi quanto più ampi

³ L’art. 83, comma 12-*quinquies* del d.l. n. 18 del 2020, recita testualmente: «*Dal 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020, nei procedimenti civili e penali non sospesi, le deliberazioni collegiali in camera di consiglio possono essere assunte mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. Il luogo da cui si collegano i magistrati e' considerato Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge.*». Sulla possibilità di celebrare le camere di consiglio con modalità telematica anche dopo la fine dell’emergenza epidemiologica, *si placet*, G. FICHERA, *La Cassazione civile e il covid-19: ex malo bonum?*, su *IlCaso.it*, 2020, pp. 10, 11.

⁴ Si riporta il testo dell’emendamento 3.5 approvato dalla Commissione Giustizia del Senato: «*Al comma 1, dopo la lettera b), inserire la seguente: b-bis) al comma 6, primo periodo, le parole «31 luglio 2020» sono sostituite dalle seguenti: «30 giugno 2020». Conseguentemente sopprimere la lettera i) e, all’articolo unico del disegno di legge di conversione, al comma 1 aggiungere in fine il seguente*

all'intera attività giurisdizionale che sia stata tesa a pianificare la cd. "seconda fase" fino al 31 luglio 2020.

Può in sostanza affermarsi che tutti gli atti e i provvedimenti di natura organizzativa o anche puramente giurisdizionale, assunti prima della conversione in legge del d.l. n. 28 del 2020, siano comunque non solo "validi", ma anche "fatti salvi" nei loro effetti pure soltanto programmati, nel senso di ritenere che siffatti atti potranno continuare a produrre effetti giuridici almeno fino al 31 luglio 2020, *id est* fino alla data ultima alla quale era stata in origine agganciata l'efficacia temporale.

Quindi, purché si tratti di atti adottati prima del 30 giugno 2020 – data di entrata in vigore della l. n. 70 del 2020 –, sia i provvedimenti organizzativi dei capi degli uffici che quelli giurisdizionali adottati dai singoli magistrati assegnatari dei fascicoli, consentiranno lo svolgimento nel mese di luglio del 2020 di tutte le attività processuali pianificate secondo i modelli previsti dall'art. 83, comma 7, del d.l. n. 18 del 2020, senza distinzione di sorta tra atti che hanno già prodotto interamente i propri effetti in maniera irreversibile (ancora una volta si pensi ai rinvii post feriali delle udienze) ed atti che invece devono produrre i loro effetti (come i provvedimenti che dispongono lo svolgimento di udienze, comunque già fissate, con modalità telematiche).

E così tutte le udienze di cui si è disposta la celebrazione a porte chiuse, continueranno ad essere tenute con questa modalità e lo stesso vale per quelle già fissate con modalità esclusivamente telematiche, come pure per le camere di consiglio collegiali, in relazione alle quali il presidente abbia già formalmente disposto il collegamento dei componenti del collegio da remoto.

Questa opzione ermeneutica, in sostanza, fa salve tutte le attività processuali che siano state fissate dal 1 al 31 luglio 2020 in dipendenza dello stato di emergenza epidemiologica in corso, purché assunte con provvedimenti anteriori al 30 giugno 2020, consentendo in definitiva negli uffici giudiziari italiani un prolungamento della cd. "seconda fase" fino al 31 luglio, con una limitazione degli effetti derivanti dall'abrogazione della lett. i) del comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 28 del 2020, esclusivamente agli atti e ai provvedimenti successivi alla predetta data.

Naturalmente, nel pieno rispetto del diritto di difesa delle parti, va ritenuto che rimane fermo *in thesi* il potere del giudice di revocare il provvedimento in precedenza adottato in ossequio alle misure organizzative adottate dal capo dell'ufficio; il venir meno dell'emergenza sanitaria, sancito ormai *ex lege* per il settore giudiziario, giustifica infatti la scelta di disporre che le singole attività processuali si svolgano, anche nel mese di luglio, secondo le ordinarie formule del codice di rito.

3. I procedimenti civili innanzi alla Corte di cassazione.

Quanto ai giudizi civili che si celebrano innanzi alla S.C., va ricordato che tra le misure organizzate adottate dal Primo presidente in Corte di Cassazione ai sensi del comma 7 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, con il decreto n. 76 del 2020, vi è stata quella di sopprimere tutte le udienze pubbliche fino al 30 giugno 2020, mentre, nel

periodo: "Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'articolo 3, comma 1, lettera i) del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28"».

mese di luglio del 2020 potranno essere celebrate soltanto quelle ritenute urgenti⁵, di regola «con la sola presenza delle parti interessate», quindi appunto a porte chiuse e con una programmazione della relativa trattazione mediante le cd. “fasce orarie”, da comunicare ai difensori delle parti, al chiaro fine di evitare assembramenti nei corridoi della Corte.

Per le adunanze camerale, invece, sempre avvalendosi dei poteri organizzativi elencati nel ridetto comma 7 dell’art. 83, il Primo presidente della S.C. ha adottato prima il decreto n. 44 del 2020 solo per le udienze camerale penali, successivamente integrato dal decreto n. 47 del 2020, che ha esteso appunto alle adunanze civili la disciplina già prevista dal precedente provvedimento.

In seguito, il decreto n. 55 del 2020 e il decreto n. 76 del 2020 hanno confermato siffatto *modus operandi*; in particolare con l’ultimo dei cennati provvedimenti, adottato il giorno 11 maggio 2020, il Primo presidente ha ribadito che le adunanze camerale nella cd. “seconda fase” «potranno essere celebrate», dal 12 maggio e fino al 31 luglio 2020, anche da remoto⁶, purché sia assicurata la presenza in ufficio del presidente del collegio, ovvero di altro consigliere da lui delegato.

Orbene, aderendo alla tesi cd. “restrittiva” prima prospettata, fermo restando il disposto rinvio a nuovo ruolo delle udienze pubbliche in precedenza eventualmente fissate, quelle di cui è stata prevista – in via eccezionale – la celebrazione, non potrebbero più essere tenute a porte chiuse, se non invocando la regola generale dell’art. 128 c.p.c.⁷.

Inoltre, poiché a decorrere dal 1 luglio 2020, non trova più applicazione nell’ordinamento italiano l’art. 83, comma 12-*quinquies*, del d.l. n. 18 del 2020, tutte le adunanze camerale, già fissate secondo i vari calendari disposti dai presidenti di sezione, dovrebbero svolgersi *in praesentia*, cioè con i consiglieri riuniti nella camera di consiglio della S.C., salvo a volere ritenere comunque utilizzabile un collegamento da remoto, in applicazione di un principio generale di libertà delle forme.

Se, invece, si ritiene di poter fare propria la tesi cd. “conservativa”, tutti i provvedimenti adottati dal Primo presidente, ai sensi del comma 6 dell’art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, resteranno non solo validi ma continueranno a produrre i propri effetti giuridici fino al 31 luglio 2020, in forza dell’art. 1, comma 2, della legge di conversione n. 70 del 2020; la conclusione, indefettibile, è che tutte le udienze pubbliche fissate nel mese di luglio saranno senz’altro celebrate a porte chiuse, mentre le adunanze camerale, siccome espressamente disposto con propri decreti organizzativi dai presidenti di sezione titolari⁸, dovranno essere tenute esclusivamente con modalità telematiche.

⁵ Va ricordato che con delibera del plenum del CSM del 29 aprile 2020 è stata disposta per l’anno 2020 l’abolizione del periodo cd. “cuscinetto”, che precede l’inizio del periodo feriale, quest’anno fissato (con d.m. 3 dicembre 2019) a decorrere dal 27 luglio e fino al 2 settembre.

⁶ È forse opportuno evidenziare che, mentre il decreto n. 47 del 2020 stabiliva che le adunanze camerale civili «saranno di regola celebrate da remoto», il decreto n. 76 del 2020 chiaramente lascia intendere che si tratta di una facoltà, riservando quindi ai presidenti titolari di sezione, ovvero ai presidenti dei singoli collegi, la scelta di procedere nelle forme ordinarie, ovvero mediante collegamento di uno o più consiglieri da remoto.

⁷ La norma in effetti fa genericamente riferimento a ragioni di sicurezza, ordine pubblico e buon costume, tra le quali probabilmente possono farsi rientrare a buon diritto anche quelle sanitarie

⁸ Così ad esempio il Presidente titolare della quinta sezione civile, con decreto del 13 maggio 2020, ha disposto che tutte le adunanze camerale della sezione nel mese di luglio del 2020 siano celebrate «da remoto con le modalità previste dal decreto del Primo Presidente n. 44 del 23 marzo 2020».

4. Il protocollo d'intesa del 9 aprile 2020.

In data 9 aprile 2020, la Corte Suprema di cassazione ha stipulato un protocollo d'intesa con il Consiglio Nazionale Forense e la Procura Generale presso la Corte di cassazione «*per la trattazione delle adunanze camerali ex art. 375 c.p.c. e delle udienze ex art. 611 c.p.p.*»; l'obiettivo chiaro del Protocollo è quello di consentire ai consiglieri della S.C. di avere la disponibilità dei cd. “atti regolamentari”⁹, senza necessità di accedere fisicamente nelle cancellerie delle sezioni civili della Corte.

Con nota del 19 maggio 2020, il Segretariato generale della S.C. ha comunicato che il termine di efficacia del Protocollo, inizialmente fissato nel medesimo documento fino al 30 giugno 2020, è stato prorogato di comune accordo tra i partecipanti all'intesa fino al 31 luglio 2020.

Ora, per i depositi telematici degli atti di parte, occorre distinguere: come detto, in base al ridetto Protocollo gli avvocati italiani hanno la facoltà di depositare tramite PEC copia degli atti difensivi già ritualmente depositati fino al 31 luglio 2020. Trattandosi di attività prevista da un'intesa tra organi istituzionali, che prevede adempimenti ulteriori rispetto a quelli imposti dalle regole processuali vigenti, non vi è ragione per ritenere che il detto Protocollo cessi di trovare applicazione a partire dal 1 luglio 2020.

Per il deposito delle memorie difensive, ex art. 380-*bis* e 380-*bis*.1 c.p.c., che avverrà nel corso del mese di luglio del 2020, può invece sostenersi che producendo effetti fino al 31 luglio 2020 l'autorizzazione al deposito delle dette memorie tramite PEC, contenuta nel decreto n. 76 del 2020 del Primo presidente della S.C., i difensori delle parti potranno continuare a curare il deposito con il mezzo telematico, non essendo peraltro ancora stato adottato il decreto del Direttore generale S.I.A. che autorizzava – peraltro ormai fino al 30 giugno 2020, ai sensi dell'art. 83, comma 11-*bis*, del d.l. n. 18 del 2020 –, il deposito degli atti di parte con modalità telematica.

(Red. Giuseppe Fichera)

V° Il Direttore aggiunto
(Maria Acierno)

Il Direttore
(Maria Rosaria San Giorgio)

⁹ Per “atti regolamentari” si intendono le copie del ricorso, del controricorso e del provvedimento impugnato, che tutti insieme costituiscono il c.d. “fascioletto”, consegnato a cura della cancelleria al presidente, al consigliere relatore e al procuratore generale d'udienza.

Riferimenti normativi essenziali:

art. 121 c.p.c.
art. 156 c.p.c.
art. 372 c.p.c.
art. 377 c.p.c.
art. 378 c.p.c.
art. 379 c.p.c.
art. 380 c.p.c.
art. 380-*bis* c.p.c.
art. 380-*bis*.1 c.p.c.

d.l. 17 marzo 2020, n. 18
d.l. 8 aprile 2020, n. 23
l. 24 aprile 2020, n. 27
d.l. 30 aprile 2020, n. 28
l. 5 giugno 2020, n. 40
l. 25 giugno 2020, n. 70.