



Settore Studi

Segnalazioni novità Normative

Legislazione d'emergenza epidemiologica Covid-19 e giustizia civile: le ultime novità introdotte con la legge n. 70 del 25 giugno 2020

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Un'istantanea delle eterogenee modifiche, "di coordinamento e integrative", apportate all'art. 83 d.l. Cura Italia; 2.1. Segue: In particolare, gli effetti della conclusione della cd "fase 2" dell'emergenza epidemiologica 3. La disciplina transitoria. 4. Il processo verbale di avvenuta conciliazione redatto con strumenti informatici. 5. Le modalità telematiche per comunicazioni e notificazioni della cancelleria anche per i procedimenti innanzi al Consiglio nazionale forense in sede giurisdizionale. 6. Una nuova, controversa, condizione di procedibilità in materia di obbligazioni contrattuali. 7. Conclusioni.

1. Premessa

La legge 25 giugno 2020, n. 70 (*"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 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"*), in vigore dal 30 giugno 2020, ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 30 aprile 2020, n. 28.

All'interno della medesima legge confluisce, però, non solo il decreto- legge n. 28/2020, ma anche il contenuto del d.l. 29/2020, contestualmente abrogato, relativo alla rivalutazione periodica delle decisioni assunte in materia di detenzione domiciliare, al differimento dell'esecuzione della pena e alla sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari per motivi connessi all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Il presente contributo esamina le novità apportate dalla legge n. 70/2020, di più spiccato interesse notarile, relative al settore della giustizia civile.

Con le varie innovazioni apportate da questa legge, come si vedrà, il legislatore, per un verso, non ha risolto i dubbi ermeneutici sollevati in dottrina in ordine a diverse norme della legislazione legata all'emergenza sanitaria; per altro verso, ha introdotto novità normative del tutto inattese, talvolta anche slegate da un termine di efficacia relativo all'emergenza sanitaria.

Per l'effetto, anche quest'ultimo intervento del legislatore sembra aggravare il bilancio non certo positivo dell'alluvionale e farraginoso legislazione di contrasto dell'emergenza epidemiologica in

ordine alla giustizia civile, confermando, ancora una volta, l'assenza di un qualsivoglia disegno sistematico di fondo¹.

Tralasciando le diverse obiezioni sollevabili ad una legislazione che, in ogni caso, ha dovuto fronteggiare un'emergenza inaudita e drammatica, non può tacersi che le difficoltà legate all'interpretazione delle norme introdotte, troppo spesso di cattiva fattura tanto da richiedere interventi modificativi-integrativi ad ogni tappa della legislazione emergenziale, non potranno che aggravare il già di per sé complesso, oltre che inevitabile, contenzioso civile correlato all'emergenza epidemiologica.

2. *Un'istantanea delle eterogenee modifiche, "di coordinamento e integrative", apportate all'art. 83 d.l. Cura Italia*

L'art. 3 dell'allegato della legge di conversione 70/2020, rubricato "*Disposizioni di coordinamento e integrative riguardanti la disciplina sulla sospensione dei termini processuali di cui al decreto-legge n. 18 del 2020*", prevede diverse modifiche all'art. 83 del decreto Cura Italia.

Come noto, l'art. 83 testé citato rappresenta la norma cardine della legislazione emergenziale ed è stato modificato dal legislatore ad ogni battuta della tumultuosa e asistemica legislazione d'emergenza.

Anche in quest'ultimo arresto il legislatore prevede interventi che lasciano molto a desiderare sul piano della formulazione normativa. Alcune modifiche peraltro, ad avviso dei primi commentatori, sono finanche di dubbia utilità pratica, in quanto intervengono in ordine a fasi della emergenza ormai concluse.

In particolare, il legislatore innova l'art. 83, intervenendo:

- sul catalogo dei procedimenti sottratti alla operatività dei primi due commi dell'art. 83;
- sul termine finale della cd fase 2 dell'emergenza;
- sulle misure organizzative che i capi degli uffici giudiziari possono adottare per contrastare l'emergenza sanitaria;
- sugli incontri protetti tra genitori e figli in spazio neutro;
- sul deposito degli atti del magistrato con modalità telematiche;
- sulla mediazione.

Più in dettaglio, in ordine al catalogo dei procedimenti sottratti alla operatività dei primi due commi dell'art. 83, nonostante al tempo della pubblicazione della legge di conversione in commento (30 giugno 2020) fosse conclusa da molto la cd. fase 1 e giunta al suo epilogo la cd. "fase 2", il

¹ Per un esame di tutte le novità introdotte dal legislatore, in più occasioni, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 con riferimento alla giustizia civile si rinvia ai precedenti contributi in materia, anche ulteriori riferimenti: E.FABIANI-L.PICCOLO, *Le misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 nell'ambito della giustizia civile*, in www.notariato.it; E.FABIANI - L. PICCOLO, *Le nuove misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 nell'ambito della giustizia civile contenute nel cd. decreto liquidità*, in www.notariato.it; E. FABIANI - L. PICCOLO, *Ancora misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 nell'ambito della giustizia civile: legge di conversione del cd. Decreto "cura Italia" e decreto legge n. 28/2020*, in www.notariato.it. Con particolare riguardo alle modifiche della legislazione d'emergenza in tema di processo esecutivo cfr., inoltre, E. FABIANI - L. PICCOLO, *Le novità introdotte dalla legge di conversione del decreto legge c.d. "Cura Italia" e dal decreto legge n. 28/2020 in tema di processo esecutivo*, in www.notariato.it. Cfr. inoltre, tra gli altri, sulla legislazione emergenziale in tema di giustizia civile: F. DE STEFANO, *La giustizia dall'animazione sospesa passa in terapia intensiva: gli sviluppi della legislazione d'emergenza nel processo civile*, in www.giustiziainsieme.it; ID., *Il processo civile tra la legge di conversione n.27/2020 del d.l. 18 del 2020 ed il d.l. n. 28 del 30 aprile 2020 (Aggiornamento)*, in www.giustiziainsieme.it; COSTANTINO, in F. DE STEFANO, G. COSTANTINO, M. ORLANDO, *La giustizia da remoto: adelante... con iudicio*, in www.giustiziainsieme.it; PANZAROLA-M.FARINA, *L'emergenza coronavirus ed il processo civile. Osservazioni a prima lettura*, in giustiziacivile.com.

legislatore puntualizza che vanno annoverati, nell'elenco di cui al comma terzo della norma in esame, anche le *“cause relative ai diritti delle persone minorenni, al diritto all'assegno di mantenimento, agli alimenti e all'assegno divorzile” in luogo delle “cause relative alla tutela dei minori, ad alimenti”*².

Il legislatore fissa nel 30 giugno 2020 la data relativa al termine finale della cd. fase 2 dell'emergenza, ritornando così alla previsione originaria del decreto legge 18/2002, come convertito dalla legge di conversione 27/2020, prima delle modifiche apportate da d.l. 28/2020, il quale, si ricorda, era entrato in vigore il giorno successivo (ossia il primo maggio) alla entrata in vigore della legge di conversione 27/2020.

All'uopo, per un verso, sopprime la lettera i) dell'art. 3 del d.l. 28/2020 il quale recava *“ovunque ricorrano nell'articolo, le parole «30 giugno 2020» sono sostituite dalle seguenti: «31 luglio 2020»*”; per altro verso, modifica il sesto comma dell'art. 83, relativo alle misure organizzative che i capi degli uffici giudiziari possono adottare, entro il 30 giugno (e non più entro il 31 luglio), seguendo le prescrizioni ivi previste, per contrastare l'emergenza epidemiologica.

In ordine alle misure organizzative che i capi degli uffici giudiziari possono adottare per contrastare l'emergenza sanitaria, oltre a modificarne il termine di efficacia come testé precisato, il legislatore, con una misura definita pleonastica da parte della dottrina³, interviene in relazione allo strumento della trattazione da remoto delle udienze. In particolare, al comma 7, lettera f), si stabilisce che: *«il luogo posto nell'ufficio giudiziario da cui il magistrato si collega con gli avvocati, le parti ed il personale addetto è considerato aula d'udienza a tutti gli effetti di legge»*.

In relazione agli incontri protetti tra genitori e figli in spazio neutro, il legislatore aggiunge un comma 7 bis nel corpo dell'art. 83, prevedendo che: *«fermo quanto disposto per gli incontri tra genitori e figli in spazio neutro, ovvero alla presenza di operatori del servizio socio-assistenziale, disposti con provvedimento giudiziale fino al 31 maggio 2020, dopo tale data è ripristinata la continuità degli incontri protetti tra genitori e figli già autorizzata dal tribunale per i minorenni per tutti i servizi residenziali, non residenziali e semiresidenziali per i minorenni, nonché negli spazi neutri, favorendo le condizioni che consentono le misure di distanziamento sociale. La sospensione degli incontri, nel caso in cui non sia possibile assicurare i collegamenti da remoto, può protrarsi esclusivamente in caso di taluno dei delitti di cui alla legge 19 luglio 2019, n. 69⁴»*.

Altra modifica apportata dalla legge in commento attiene al deposito degli atti del magistrato con modalità telematiche. In particolare il legislatore prevede che: *«dal 9 marzo 2020 al 31 luglio 2020, nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione innanzi al tribunale e alla corte di appello, il deposito degli atti del magistrato ha luogo esclusivamente con modalità telematiche, nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. E' comunque consentito il deposito degli atti di cui al periodo precedente con modalità non telematiche quando i sistemi informatici del dominio giustizia non sono*

² In luogo della precedente, meno precisa, formulazione relativa alle cause relative alla tutela dei minori, ad alimenti».

³ Cfr. F. DE STEFANO, *Il processo civile in fase tre (note a prima lettura alla legge 25 giugno 2020, n. 70, di conversione del d.l. n. 28 del 2020)*, in www.giustiziainsieme.it, secondo il quale pleonastica – in relazione ai tempi di concreta estrinsecazione dei relativi effetti – è l'ulteriore modifica della lett. f) del comma settimo dell'art. 83”: soluzione alla quale si sarebbe comunque giunti in via interpretativa, nonostante soltanto per le giurisdizioni amministrativa e contabile il principio fosse stato codificato dai successivi artt. 84 e 85 del medesimo decreto-legge (e non potendo in contrario valere il brocardo *ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit*, non avendo altrimenti senso alcuno l'abilitazione alla trattazione con quelle modalità, se non fosse stata presupposta la piena equiparazione a quella in udienza).

⁴ Cfr. F. DE STEFANO, *op.cit.*, secondo il quale poco comprensibile è la ragione di una modifica applicabile solo de futuro per una norma che però ne preveda la validità fino ad una data già decorsa, quale quella apportata al comma 7-bis dell'art. 83, che ora reca un diversamente articolato modello di regolamentazione dei rapporti tra genitori non affidatari di prole per gli incontri protetti.

funzionanti». In dottrina non si è mancato di rilevare come sembra sussistere un difetto di coordinamento di questa disposizione con la generalizzata anticipazione⁵.

In ultimo, il legislatore interviene sulla disciplina della mediazione.

Si ricorda, prima ancora di riportare quest'ultima modifica introdotta, che il decreto 28/2020 era già intervenuto con previsioni modificative della vigente disciplina della mediazione, suscitando in dottrina diverse problematiche, specie in ordine alla disposizione relativa alla possibilità per l'avvocato, in caso di procedura telematica, di dichiarare autografa la sottoscrizione del proprio cliente collegato da remoto e apposta in calce al verbale e all'accordo di conciliazione⁶. Conformemente a quanto già evidenziato in altra sede⁷, non si vede, infatti, come il mediatore possa autenticare le sottoscrizioni – come richiesto espressamente dal d.l. 28/2010 – se le parti non sono presenti fisicamente davanti a lui. In particolare, si è ritenuto che il legislatore, lungi dal voler introdurre nel nostro ordinamento e disciplinare una nuova ipotesi di autentica (in via telematica), in ragione della eccezionalità della situazione di emergenza in atto e per un arco temporale strettamente ancorato alla persistenza della stessa, ha ritenuto sufficiente, per il prodursi dei medesimi effetti in precedenza subordinati all'autentica in presenza delle parti, lo svolgimento in via telematica della procedura indicata dalla disposizione di cui al comma 20 *bis* dell'art. 83⁸.

Da ultimo, con la legge di conversione del d.l. 28/2020, il legislatore inserisce al comma 20 *bis* dell'art. 83 del decreto Cura Italia un ulteriore periodo secondo il quale: «*il mediatore, apposta la propria sottoscrizione digitale, trasmette tramite posta elettronica certificata agli avvocati delle parti l'accordo così formato. In tali casi l'istanza di notificazione dell'accordo di mediazione può essere trasmessa all'ufficiale giudiziario mediante l'invio di un messaggio di posta elettronica certificata*⁹. *L'ufficiale giudiziario estrae dall'allegato del messaggio di posta elettronica ricevuto le copie analogiche necessarie ed esegue la notificazione ai sensi degli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile, mediante consegna di copia analogica dell'atto da lui dichiarata conforme all'originale ai sensi dell'articolo 23, comma 1, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82*».

2.1. *Segue: In particolare, gli effetti della conclusione della fase 2 dell'emergenza epidemiologica*

⁵ Cfr. F. DE STEFANO, op.cit.

⁶ Cfr. *amplius* e per riferimenti E. FABIANI - L. PICCOLO, *Ancora misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 nell'ambito della giustizia civile: legge di conversione del cd. Decreto "cura Italia" e decreto legge n. 28/2020*, cit.; F. VALERINI, *Conversione del Cura Italia e novità processuali: dall'espropriazione immobiliare, alla mediazione, passando per la procura alle liti*, in *Diritto e giustizia.it.*; C. CALDERONI, *Mediazione telematica, legislazione emergenziale e autentica notarile*, in <https://strategiedimediazione.blogspot.com>.

⁷ Cfr. E. FABIANI - L. PICCOLO, *Ancora misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 nell'ambito della giustizia civile: legge di conversione del cd. Decreto "cura Italia" e decreto legge n. 28/2020*, cit.

⁸ Il comma 20 *bis* dell'art. 83 del d.l. Cura Italia dispone che: «*Nel periodo dal 9 marzo al 30 giugno 2020, gli incontri di mediazione in ogni caso possono svolgersi in via telematica con il preventivo consenso di tutte le parti coinvolte nel procedimento. Anche successivamente a tale periodo gli incontri potranno essere svolti, con il preventivo consenso di tutte le parti coinvolte nel procedimento, in via telematica, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, mediante sistemi di videoconferenza. In caso di procedura telematica l'avvocato, che sottoscrive con firma digitale, può dichiarare autografa la sottoscrizione del proprio cliente collegato da remoto ed apposta in calce al verbale ed all'accordo di conciliazione. Il verbale relativo al procedimento di mediazione svoltosi in modalità telematica è sottoscritto dal mediatore e dagli avvocati delle parti con firma digitale ai fini dell'esecutività dell'accordo prevista dall'articolo 12 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28*».

⁹Cfr. F. VALERINI, *Nuova ipotesi di mediazione obbligatoria: le controversie contrattuali da rispetto delle misure COVID-19*, in *Diritto e giustizia.it*, il quale osserva che in realtà, la comunicazione dell'accordo avrebbe dovuto provenire dall'Organismo di mediazione (unico soggetto a rilevanza esterna) e non già dal mediatore (che opera per l'organismo) anche perché è sul primo che gravano le responsabilità di una corretta conservazione (fisica e digitale) dei verbali di mediazione e che rilascia alle parti le copie del verbale di mediazione (positivo o negativo non importa).

La legge di conversione in commento, come precisato, segna la conclusione della c.d. “fase 2” dell’emergenza sanitaria, spirato il termine di cui al 30 giugno.

Sono diversi gli effetti che conseguono a tale previsione. In questa sede si segnalano quelli più rilevanti ai fini del presente contributo.

In primo luogo, viene meno il potere dei capi degli uffici giudiziari di disporre le misure organizzative atte a contrastare l’emergenza¹⁰, di cui ai commi 5, 6 e 7 dell’art. 83 del d.l. Cura Italia, in base alle quali essi potevano, tra l’altro, limitare l’accesso agli uffici e servizi, impartire “linee guida vincolanti” per la fissazione o trattazione (anche a porte chiuse) delle udienze, prevedere lo svolgimento di alcune tipologie di udienze civili con modalità di collegamento telematico da remoto o con modalità scritte, rinviare le udienze a dopo il 30 giugno 2020 per i procedimenti non annoverati nel terzo comma dell’art. 83, disporre la trattazione da remoto delle attività degli ausiliari del giudice.

In secondo luogo, è fissato al 30 giugno 2020 il *dies ad quem* della decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei diritti che possono essere esercitati solo mediante il compimento delle attività precluse dall’adozione dei provvedimenti organizzativi di cui sopra.

In terzo luogo, è fissata alla data del 30 giugno la scadenza dell’eccezionale facoltà di deposito telematico nei procedimenti civili innanzi alla Corte di cassazione.

In quarto ed ultimo luogo, il 30 giugno segna anche la fine del periodo del quale, per i procedimenti rinviati *ex art. 83 d.l. 18/2020*, non si tiene conto ai fini del computo di cui all’art. 2 della legge 89/2001, sul c.d. diritto all’equa riparazione correlato alla irragionevole durata del processo.

3. *La disciplina transitoria*

Il comma secondo dell’art. 1 del d.l. 28/2020, aggiunto in sede di conversione, prevede 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*».

La lettera i) del decreto legge 28/2020, soppressa dalla legge di conversione in commento, stabiliva, come già detto, che: «*ovunque ricorrano nell’articolo, le parole «30 giugno 2020» sono sostituite dalle seguenti: “31 luglio 2020”*».

Parte della dottrina si chiede quale sia l’impatto di questa disposizione transitoria sulle misure organizzative già adottate e, comunque, sul funzionamento del processo civile nel periodo dal 1° al 31 luglio, non più coperto dalla previsione normativa quanto meno dei commi 6 e 7 dell’art. 83 del d.l. 17/2020, e comunque nell’ottica della necessità di una ripartenza la più sollecita possibile, eliminata ogni connotazione emergenziale fin dal 1° luglio 2020¹¹.

¹⁰ Cfr. F. DE STEFANO, *Il processo civile in fase tre (note a prima lettura alla legge 25 giugno 2020, n. 70, di conversione del d.l. n. 28 del 2020)*, in *www.giustiziainsieme.it*, il quale precisa che le disposizioni processuali impartite dal singolo giudice in via particolare o dal capo dell’ufficio in via generale costituiscono eccezionali norme derogatorie a quelle del codice di rito, di rango secondario o sub secondario, ma autorizzate appunto dalla norma primaria oggi costituita dai commi sesto e settimo dell’art. 83 del d.l. 18; tali disposizioni sono quindi legittimamente adottate, con il solo contemperamento della salvezza dell’effettività del diritto di difesa e del contraddittorio; e la loro violazione ridonda quindi in una nullità processuale, soggetta al relativo regime di rilevabilità e sanabilità (e, comunque, al principio generale per il quale non si ha giammai diritto alla regolarità formale del processo, se non per effettiva lesione del diritto di difesa: Cass. Sez. U. 09/08/2018, n. 20685).

¹¹ Cfr. F. DE STEFANO, *op. cit.*, secondo il quale ancora una volta è grande il senso di responsabilità richiesto ai capi dei singoli uffici giudiziari, la cui stagione di legislatori locali del processo volge al termine, col tramonto della fase più drammatica dell’emergenza e quale suo portato: e si vuole confidare che rifuggiranno, come quasi tutti hanno finora fatto, dalla tentazione di improprie ed improvvide fughe nell’inattività totale o in scelte operative sostanzialmente paralizzanti in pregiudizio del servizio della Giustizia che sono chiamati a gestire.

Ancora una volta, criterio guida dell'interprete deve essere la ragione giustificatrice delle disposizioni introdotte.

La *ratio* in tal caso dovrebbe risiedere nella salvaguardia di tutte le attività già programmate nell'arco della fase emergenziale, considerando il precedente *dies ad quem*, in base alle modalità individuate in quanto ritenute consone all'emergenza sanitaria, secondo le disposizioni di cui ai commi 6 e 7 del decreto legge 18/2020¹².

In questi termini sembrerebbero le prime prassi giudiziarie diramate¹³.

4. *Il processo verbale di avvenuta conciliazione redatto con strumenti informatici*

Il legislatore, con la legge di conversione in commento, modifica anche l'art. 88 delle disposizioni di attuazione del codice di rito, relativo al processo verbale di avvenuta conciliazione.

In particolare, inserisce il comma 1 bis, dal seguente tenore: «*quando il verbale di udienza, contenente gli accordi di cui al primo comma ovvero un verbale di conciliazione ai sensi degli articoli 185 e 420 del codice, è redatto con strumenti informatici, della sottoscrizione delle parti, del cancelliere e dei difensori tiene luogo apposita dichiarazione del giudice che tali soggetti, resi pienamente edotti del contenuto degli accordi, li hanno accettati. Il verbale di conciliazione recante*

¹² Cfr. F. DE STEFANO, *op. cit.*, secondo il quale può ipotizzarsi il potere del capo dell'ufficio, in base a principi generali dell'ordinamento, di revocare o modificare il proprio precedente provvedimento per adeguarlo alla mutata valutazione del carattere prioritario della ripresa di piena funzionalità dell'ufficio giudiziario: potere che, se orientato alla revoca, dovrebbe potere essere esercitato anche dopo il 30 giugno, mentre al contrario, se indirizzato alla modifica con mantenimento anche solo di alcune delle modalità emergenziali, dovrebbe essere attivato ed esaurirsi prima dell'entrata in vigore della normativa che anticipa la cessazione del relativo potere. Se questa pare la soluzione auspicabile, semmai in relazione alle peculiarità del contesto in cui il singolo ufficio opera, non si dovrebbe però configurare, proprio in dipendenza della disciplina transitoria in esame, alcun obbligo generalizzato del capo del singolo ufficio giudiziario – e, sulla sua base o di sua iniziativa, del singolo ufficio – di adottare un provvedimento di riadeguamento alla nuova normativa, con nuova specifica regolamentazione delle attività già disciplinate. In particolare, se un provvedimento del capo dell'ufficio, oppure – su sua delega o su di esso fondato – del singolo giudice civile, ha già disposto, per il periodo tra il 30 giugno ed il 31 luglio, il rinvio di ufficio di udienze o adunanze, oppure una particolare modalità di tenuta delle udienze o delle altre attività decisionali equiparate, è ragionevole pensare che la salvezza di quei provvedimenti comporti la persistente legittimità sia del rinvio che della celebrazione delle une e delle altre con le modalità già stabilite: e tanto a maggior ragione se il provvedimento è stato adottato singolarmente per ciascuna udienza o adunanza, neppure occorrendo, per la salvezza dell'effetto, che di esso sia stata operata la necessaria propalazione mediante comunicazione alle parti (che non costituisce condizione o requisito di esistenza e validità del relativo provvedimento).

¹³ Cfr., tra i molti provvedimenti generali diramati nella prassi giudiziaria dai Tribunali: Trib. Cagliari, secondo il quale, alla luce di questa previsione, gli Uffici Giudiziari ritengono che tale norma sia applicabile, tra gli altri, anche ai decreti di trattazione ex art. 83 lettere f) e h) DL 18/2020 emessi entro il 30 giugno e, di conseguenza, le udienze per le quali sia stato emesso entro tale data il relativo provvedimento ex art. 83 possano essere trattate in forma scritta o da remoto anche per il mese di luglio; Trib. Matera, secondo il quale restano salvi gli effetti dei provvedimenti già adottati da ciascun magistrato dell'ufficio, sulla base dei predetti decreti e in applicazione dei suddetti atti normativi; Trib. Perugia, il quale: «ritenuto che le Linee guida adottate il 10 aprile 2020 e prorogate il 3 giugno 2020, in quanto dirette a disciplinare la trattazione dei procedimenti con udienza di discussione fissata dinanzi alla Sezione Lavoro entro il 31 luglio 2020, e inserite nel fascicolo telematico di ciascuno di essi, mantengano la loro validità ed efficacia, ai sensi di legge, fino a quella data; ritenuto, pertanto, di dover confermare la disciplina dettata dalle Linee guida e, quindi, la trattazione scritta, ai sensi dell'art. 83, comma 7, lettera h), del D.L. n. 18/2020, per tutti i procedimenti la cui udienza di discussione è stata a suo tempo fissata nel mese di luglio 2020, in particolare, nei giorni 1° luglio, 8 luglio e 15 luglio», dispone che: «è confermata la trattazione scritta prevista dalle Linee guida emanate da questa Presidenza il 10 aprile 2020, per i procedimenti della Sezione Lavoro, la cui udienza è fissata nel mese di luglio 2020»; Trib. Milano, secondo il quale è evidente che, al fine di evitare effetti paradossali, il legislatore ha inequivocabilmente indicato che tutti i procedimenti da trattarsi secondo le linee guida in vigore sino al 30 giugno 2020 dovranno proseguire secondo quanto già previsto in virtù dei provvedimenti adottati dal giudice sino a tale data; si prevede, quindi, la *perpetuatio* della procedura inizialmente adottata, senza necessità di un rinnovo o modifica del procedimento, se non concluso al 30 giugno 2020.

tale dichiarazione ha valore di titolo esecutivo e gli stessi effetti della conciliazione sottoscritta in udienza».

Questa norma non prevede alcun termine finale di efficacia e sembrerebbe, pertanto, completamente sganciata dall'emergenza sanitaria, come opportunamente già evidenziato dalla dottrina¹⁴,

Similmente, secondo altra dottrina¹⁵, la norma è destinata a trovare applicazione generalizzata, ogni qualvolta il processo verbale sia «redatto con strumenti informatici», a prescindere dalla circostanza che l'udienza sia tenuta da remoto con un sistema di videoconferenza, ovvero in presenza fisica nell'aula dell'ufficio giudiziario. Secondo la medesima dottrina, la dichiarazione del giudice non sarebbe funzionale ai fini della conclusione degli accordi, ma bensì - più limitatamente - ai fini del riconoscimento dell'efficacia esecutiva al verbale d'udienza contenente gli accordi di conciliazione.

In realtà, ci troviamo di fronte ad un intervento legislativo assai poco razionale ove sganciato dal peculiare contesto emergenziale in cui è stato adottato.

Mentre, infatti, potrebbe in qualche modo giustificarsi il ricorso, in un contesto emergenziale, ad una previsione che, facendo leva su una dichiarazione del giudice, rinunci alla sottoscrizione del verbale di conciliazione “redatto con strumenti informatici” ad opera delle parti, del cancelliere e dei difensori, non altrettanto sembrerebbe potersi ritenere in una prospettiva tendente a considerare la disciplina in esame una disciplina destinata a superare definitivamente quella previgente.

5. Le modalità telematiche per comunicazioni e notificazioni della cancelleria anche per i procedimenti innanzi al consiglio nazionale forense in sede giurisdizionale

Il legislatore modifica l'art. 16 del d.l. 179/2012, ossia la norma che, inserita nel capo del decreto relativo alla “giustizia digitale”, dispone l'obbligo di effettuare le comunicazioni e le notificazioni a cura della cancelleria “*esclusivamente per via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi o comunque accessibili alle pubbliche amministrazioni, secondo la normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici*”.

In particolare, con la legge di conversione in commento, il legislatore prevede che tali modalità valgano non solo per i procedimenti civili ma anche per i procedimenti innanzi al Consiglio nazionale forense in sede giurisdizionale.

6. Una nuova, controversa, condizione di procedibilità in materia di obbligazioni contrattuali

Altra innovazione apportata dalla legge di conversione in esame riguarda l'introduzione di una condizione di procedibilità della domanda giudiziale in relazione ad una categoria di controversie legate ad obbligazioni contrattuali purtroppo non chiaramente identificate dal legislatore. Ne derivano, inevitabilmente, diverse criticità interpretative.

¹⁴ Cfr. F. DE STEFANO, *op. cit.*

¹⁵ Cfr. G. FINOCCHIARO, *Tutte in mediazione obbligatoria le cause per gli inadempimenti COVID-19*, in *Ilquotidianogiuridico*, 7 luglio 2020

Esulano dal presente contributo le problematiche di ordine sostanziale sorte nel periodo di emergenza epidemiologica con riguardo al diritto contrattuale, interessato da diversi, dibattuti, interventi normativi apportati dal legislatore¹⁶.

In questa sede ci si limiterà, pertanto, all'esame dei soli profili processuali della nuova peculiare ipotesi di mediazione, e di condizione di procedibilità della domanda giudiziale, introdotta dal legislatore.

In particolare, il legislatore aggiunge il comma 6 *ter* all'art. 3 del d.l. 6/2020, decreto di travagliato *iter* e peraltro allo stato quasi integralmente abrogato.

Il suddetto comma 6 *ter* dell'art. 3 prevede che: «*nelle controversie in materia di obbligazioni contrattuali, nelle quali il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto, o comunque disposte durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19 sulla base di disposizioni successive, può essere valutato ai sensi del comma 6-bis, il preventivo esperimento del procedimento di mediazione ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, costituisce condizione di procedibilità della domanda*».

La norma è evidentemente formulata in modo estremamente approssimativo, già sul piano prettamente linguistico ancor prima che giuridico, e la dottrina non ha mancato di evidenziare anche la sorpresa per l'introduzione di una disposizione, del tutto inattesa, di questo tipo¹⁷.

Ne conseguono diversi dubbi ermeneutici, specie in ordine al suo perimetro applicativo.

In altri termini, è del tutto oscuro quali controversie vi rientrino.

Al di là del carattere contrattuale dell'obbligazione oggetto delle suddette controversie, è in particolare ostico comprendere quali connotati esse debbano presentare.

I dubbi sorgono dal rinvio operato dalla norma in commento al comma 6 *bis* dello stesso articolo, a tenore del quale: «*Il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutato ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 del codice civile, della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti*».

In dottrina, da più parti, posto il difficile coordinamento tra le due suddette disposizioni, sono stati effettuati diversi tentativi per delimitare i confini di questa controversa condizione di procedibilità introdotta dal legislatore.

Parte della dottrina, nel tentare di ricostruire la disposizione in esame¹⁸, dopo aver evidenziato le difficoltà interpretative cui già il comma 6 *bis* aveva dato luogo, rimarca l'incongruità del riferimento operato da una norma processuale ad una norma sostanziale di così dubbia formulazione, soprattutto sotto il profilo delle conseguenti ripercussioni sul contenzioso che questo modo di

¹⁶ Cfr., in merito alle problematiche afferenti al diritto contrattuale sorte nel periodo di emergenza epidemiologica Covid-19, tra gli altri: V.ROPPO – R. NATOLI, *Contratto e Covid-19. Dall'emergenza sanitaria all'emergenza economica*, in *giustiziainsieme.it*; A.M.BENEDETTI – R.NATOLI, *Coronavirus, emergenza sanitaria e diritto dei contratti: spunti per un dibattito*, in *dirittobancario.it*, editoriale del 25 marzo 2020; F. MACARIO, *Per un diritto dei contratti più solidale in epoca di "coronavirus"*, in *Giustiziacivile.com*, 17 marzo 2020.

¹⁷ Cfr. F. DE STEFANO, *op.cit.*, secondo il quale con una norma a sorpresa la legge di conversione introduce di bel nuovo una condizione di procedibilità di cui francamente non si sentiva affatto il bisogno, per la sua efficacia dirompente nel già fragile tessuto della ripartenza della giustizia civile.

¹⁸ Cfr. F. DE STEFANO, *op.cit.*, il quale ricostruisce la norma in commento nei seguenti termini: «*il preventivo esperimento del procedimento di mediazione ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28*», *costituisce condizione di procedibilità della domanda nelle controversie in materia di obbligazioni contrattuali nelle quali il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto, o comunque disposte durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19 sulla base di disposizioni successive, può essere valutato ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 del codice civile, della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti*».

procedere del legislatore può ingenerare¹⁹. In quest'ottica, puntualizzato che non sono identificabili a priori le controversie che rientrano nel perimetro della norma in esame, si ritiene che, laddove la stessa dovesse rimanere in vigore, imponendo una complicata fase incidentale, sarà buona norma per le parti (e soprattutto per l'attore) in ogni caso sobbarcarsi l'onere della preventiva mediazione tutte le volte che la sua pretesa, se sicuramente contrattuale (ed anche se solo in via subordinata), possa coinvolgere problematiche connesse all'emergenza sanitaria²⁰.

Altra parte della dottrina²¹, nel tentativo di delimitare l'ambito di applicazione della disposizione in esame, sostiene che la stessa concerne, senza dubbio, le azioni di risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione e le azioni di risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta a causa delle misure di contenimento. Nondimeno, afferma che nel suo perimetro applicativo possano essere anche annoverate: per un verso, tutte le azioni in relazione alle quali, in ogni caso, il fatto costitutivo della pretesa attorea riguarda l'inadempimento del debitore, il quale potrebbe difendersi sostenendo di non essere inadempiente, ad esempio, in ragione del rispetto delle misure di contenimento da valutarsi da parte del giudice anche ai sensi del comma 6-*bis*; per altro verso, tutte quelle ipotesi contrattuali in cui si discute degli effetti del mancato tempestivo recesso che non è stato possibile comunicare in tempo di emergenza.

Ancora, nel tentativo di individuare il perimetro applicativo della condizione di procedibilità in esame, altra dottrina²² sostiene che i commi 6 *bis* e 6 *ter* dell'art. 3 sembrano reciprocamente integrarsi e completarsi. Ciò in quanto ciascuno di essi ha un ambito di applicazione non esattamente coincidente con quello fissato dall'altro: mentre il comma 6-*bis* stabilisce l'esclusione della responsabilità civile per i danni cagionati per il mancato o ritardato adempimento di qualsiasi obbligazione per il necessario «rispetto delle misure di contenimento [esclusivamente] di cui al d.l. n. 6/2020, il comma 6-*ter* ha riguardo, in modo più ampio e più generale, agli inadempimenti dovuti al «rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto, o comunque disposte durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19 sulla base di disposizioni successive», ma fa riferimento in modo restrittivo soltanto alle «controversie in materia di obbligazioni contrattuali». Pertanto, al fine di superare la ritenuta manifesta irragionevolezza delle limitazioni degli ambiti applicativi poste dai due commi, secondo questa dottrina, occorre ritenere: per un verso, che l'esclusione della responsabilità possa operare anche per gli inadempimenti dovuti al rispetto di misure di contenimento imposte da atti, sia legislativi che amministrativi, diversi dal d.l. n. 6/2020; per altro verso, che la nuova mediazione obbligatoria sia imposta per qualsiasi non esatto adempimento di ogni obbligazione, a prescindere dalla fonte contrattuale, legale (o anche giudiziale, indicando, a titolo esemplificativo, il caso dell'inadempimento alle misure coercitive *ex art. 614-bis c.p.c.*).

Inoltre, in relazione all'esimente di responsabilità *ex* comma 6-*bis*, secondo la medesima dottrina²³, a causa della caotica e confusa produzione normativa del periodo dell'emergenza sanitaria,

¹⁹ Cfr. F. DE STEFANO, *op.cit.*, secondo il quale, a parte il fatto che la norma è in stridente controtendenza rispetto agli orientamenti a gran voce proclamati dal Governo e sollecitati dalla maggioranza degli operatori di Giustizia per la limitazione dei condizionamenti preventivi alla tutela giurisdizionale, si deve prendere atto dell'imposizione di una mediazione probabilmente soltanto defatigatoria a chi già ha dovuto subire le conseguenze dell'emergenza sanitaria, in luogo della rimessione al prudente apprezzamento del giudice di una valutazione ampia ed adeguata delle peculiarità della singola fattispecie. Ecco che agli interpreti si presenta un altro, assolutamente ultroneo, capitolo del Contenzioso da emergenza sanitaria, che si può temere affliggerà per i prossimi decenni la Giustizia civile italiana.

²⁰ Cfr. F. DE STEFANO, *op.cit.* il quale sembrerebbe affermare che la preventiva mediazione in discorso dovrebbe venire in rilievo nei casi in cui «oggetto della controversia è un'obbligazione contrattuale inadempita o imperfettamente adempita e si può ipotizzare che il debitore invochi, per limitare o escludere la propria responsabilità o anche solo quanto all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati od omessi adempimenti, purché a causa e in dipendenza non già dell'emergenza sanitaria complessivamente considerata, ma esclusivamente del rispetto delle misure di contenimento disposte durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19».

²¹ Cfr. F. VALERINI, *op.cit.*

²² Cfr. G. FINOCCHIARO, *op.cit.*

²³ Cfr. G. FINOCCHIARO, *op.cit.*, secondo il quale, peraltro, tra le norme generali in tema di mediazione dettate dal D.Lgs. n. 28/2010 particolare rilievo pare destinato a svolgere l'art. 8, comma 4-bis, ai sensi del quale «Dalla mancata

aggravata dalla scarsa e tardiva informazione e pubblicazione degli atti legittimamente adottati, deve ritenersi che possa essere causa di esenzione dalla responsabilità per inadempimento non soltanto l'aver fatto affidamento sulla validità ed efficacia di atti amministrativi, poi annullati o dichiarati illegittimi, ma anche avere in buona fede omesso o ritardato l'adempimento nell'incolpevole convinzione dell'esistenza di una misura di contenimento in realtà non esistente o di diverso tenore. In questa prospettiva si adduce che, nonostante il comma 6-ter richiami espressamente soltanto il comma 1-bis dell'art. 5, la disciplina di cui al d.lgs. n. 28/2010, trova integralmente applicazione, dal momento che l'unica norma speciale e caratterizzante della mediazione *ex* comma 6-ter rispetto alle regole generali in tema di mediazione (*ex* d.lgs. n. 28/2010) concerne la necessità della valutazione del rispetto delle misure di contenimento come esimente della responsabilità.

Altro dubbio posto dai primi commentatori di questa inaspettata novità legislativa riguarda i rapporti tra questa norma e le diverse disposizioni che prevedono ipotesi di mediazione oppure di negoziazione assistita.

In argomento, parte della dottrina²⁴ rileva che la materia delle obbligazioni contrattuali presa in considerazione dalla norma in esame potrebbe, da un lato, ben comprendere materie già soggette a mediazione obbligatoria (come ad esempio la locazione o l'affitto d'azienda) ovvero già soggette a negoziazione assistita e, dall'altro lato, materie non soggette a nessun procedimento né di mediazione né di negoziazione assistita. Secondo questa dottrina, nel primo e nell'ultimo caso la mediazione è senz'altro condizione di procedibilità; nel secondo caso, la soluzione non cambia poiché il d.l. n. 132/2014, in materia di negoziazione assistita, in ordine al concorso tra negoziazione e mediazione, accorda preferenza per la mediazione che, quindi, sarà l'unica obbligatoria.

E' di tutta evidenza come ci troviamo di fronte ad una previsione che, in ragione della pessima fattura normativa, si presta a plurime interpretazioni, così rischiando, non solo di vanificare l'intento deflattivo che si propone, ma anche di alimentare un ulteriore contenzioso con riferimento a controversie di dubbia riconducibilità nell'ambito della stessa ove l'attore non abbia preventivamente esperito il procedimento di mediazione ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, considerato dalla previsione in esame «condizione di procedibilità della domanda».

7. Conclusioni

Con la legge di conversione in commento dovremmo essere giunti all'epilogo della legislazione di contrasto delle fasi più acute dell'emergenza epidemiologica Covid-19.

Gli interventi in materia di giustizia civile, come denunciato ad ogni tappa di questa legislazione²⁵, sono alluvionali, privi di un disegno sistematico di fondo e quasi sempre contraddistinti da una tecnica legislativa assai scadente.

partecipazione senza giustificato motivo al procedimento di mediazione, il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio ai sensi dell'art. 116, secondo comma, del codice di procedura civile»: nella grave situazione di crisi economica, sociale e, da ultimo, giuridica, che l'Italia dovrà affrontare nei prossimi anni, deve credersi che su tutti i consociati, specie ai sensi dei commi 6-bis e 6-ter, incombe un dovere di solidarietà, che si traduce concretamente in una limitazione della responsabilità per l'inadempimento incolpevole e, correlativamente, in un dovere di collaborazione nel comporre le relative controversie del debitore per il ritardato, l'inesatto o il mancato adempimento dell'obbligazione assunta.

²⁴ Cfr. F. VALERINI, *op.cit.*

²⁵ Cfr. E.FABIANI-L.PICCOLO, *Le misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 nell'ambito della giustizia civile*, in www.notariato.it; E.FABIANI - L. PICCOLO, *Le nuove misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 nell'ambito della giustizia civile contenute nel cd. decreto liquidità*, cit.; E. FABIANI - L. PICCOLO, *Ancora misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 nell'ambito della giustizia civile: legge di conversione del cd. Decreto "cura Italia" e decreto legge n. 28/2020*, cit.; FABIANI - L. PICCOLO, *Le novità introdotte*

A testimonianza di questo assunto si pensi a come il legislatore abbia proceduto con una serie di interventi integrativi e modificativi delle norme introdotte, solo in alcuni casi imposti dall'evolversi dell'emergenza sanitaria, mentre in altri e più numerosi casi animati esclusivamente dalla esigenza di far fronte a precedenti omissioni e/o inesattezze se non anche frutto di ripensamenti.

In tale contesto legislativo, criterio guida dell'interprete non può che essere la valorizzazione della ragione giustificatrice delle norme introdotte, in modo tale da consentire alle stesse di conseguire il più possibile gli obiettivi che si ripropongono, ma senza sacrificare le posizioni giuridiche soggettive coinvolte più di quanto non occorra per salvaguardare il conseguimento delle suddette finalità.

A risentire maggiormente di queste criticità, che affliggono anche quest'ultimo intervento, sono stati i Tribunali, che si sono impegnati, dalle prime alle ultime battute di quest'emergenza sanitaria, a diramare indicazioni, con provvedimenti di carattere generale, volte a contenere al massimo prassi difformi, quanto meno nell'ambito del medesimo ufficio giudiziario, e disfunzioni inevitabilmente prodotte da una legislazione quale quella in esame. Ai Tribunali va riconosciuto l'indiscusso merito di aver operato, nei tempi più celeri, valutazioni di grande complessità, considerata la fattura delle norme in commento e l'estrema delicatezza delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte, così contenendo, nei limiti del possibile, gli effetti negativi di una legislazione così tanto approssimativa e limitata nei contenuti (quanto meno su taluni profili del processo civile).

All'esito di un complessivo bilancio di questa legislazione, non possono muoversi obiezioni ai progressivi adeguamenti della disciplina introdotta laddove effettivamente originati dall'evolversi dell'emergenza sanitaria. Potrebbe leggersi in quest'ottica la modifica del termine della "cd. fase 2", fondata sulla previsione, per un verso, del compimento della fase peggiore della crisi epidemiologica e, per altro e consequenziale verso, della possibilità di una ripresa dell'attività giudiziaria.

Le perplessità maggiori afferiscono, invece, alla cattiva formulazione, talvolta dal punto di vista linguistico prima ancora che giuridico, delle norme introdotte, spesso di cruciale importanza per la effettività della tutela dei diritti: si pensi, per tutte, alla disciplina della sospensione dei termini per il compimento di ogni atto nei procedimenti civili, nonché, da ultimo alla nuova condizione di procedibilità introdotta con la legge di conversione in commento.

Non può, inoltre, non denunciarsi la mancata ponderazione di fondo che ha assistito i continui ritocchi di alcune norme: si pensi fra tutte, a titolo meramente esemplificativo, ai plurimi interventi sul terzo comma dell'art. 83 del decreto Cura Italia, relativo ai procedimenti sottratti alle misure più acute della legislazione emergenziale. Come detto, in relazione a questa norma il legislatore ha effettuato modifiche anche in quest'ultima legge di conversione, nonostante al tempo della sua pubblicazione fosse ormai conclusa da molto la cd. "fase 1" e giunta al suo epilogo la cd. "fase 2".

Da ultimo, a meritare ancora maggiori rilievi critici sono gli interventi effettuati nel corpo del codice di rito, privi di un termine di efficacia correlato all'emergenza sanitaria. Il riferimento è, evidentemente, alla modifica relativa all'art. 88 delle disposizioni di attuazione del codice di rito

Al riguardo, una prima obiezione è afferente al *modus operandi* che connota quest'operato del nostro legislatore: interventi slegati dall'ambito emergenziale della legislazione in commento avrebbero dovuto trovare sede in contesti legislativi differenti, preceduti da ben altra fase di studio ed analisi.

Una seconda obiezione riguarda i contenuti di questa norma. Come detto, ci troviamo di fronte ad un intervento legislativo assai poco razionale ove sganciato dal peculiare contesto emergenziale in cui è stato adottato. Mentre, infatti, potrebbe in qualche modo giustificarsi il ricorso, in un contesto

dalla legge di conversione del decreto legge c.d. "Cura Italia" e dal decreto legge n. 28/2020 in tema di processo esecutivo, cit.

emergenziale, ad una previsione che, facendo leva su una dichiarazione del giudice, rinunci alla sottoscrizione del verbale di conciliazione “redatto con strumenti informatici” ad opera delle parti, del cancelliere e dei difensori, non altrettanto sembrerebbe potersi ritenere in una prospettiva tendente a considerare la disciplina in esame una disciplina destinata a superare definitivamente quella previgente.

Continuano, infine, ad essere del tutto carenti significativi interventi di riforma per consentire ad una giustizia civile già in profonda crisi, ulteriormente aggravata dalla emergenza epidemiologica Covid 19 ancora in atto, effettivamente di ripartire.

In definitiva, destano significative perplessità non solo le modalità con le quali in nostro legislatore ha gestito la fase più strettamente emergenziale, ma anche quella della ripresa della giustizia civile, destinata, in un quadro di questo tipo, ad andare incontro ad una inevitabile crisi ancora più profonda.

Ernesto Fabiani – Luisa Piccolo