

25/6/2020

ANDREA MENGALI

Brevi riflessioni in tema di sospensione dei termini nei processi esecutivi all'interno della disciplina speciale dettata per l'emergenza Covid-19

Sommario 1. Considerazioni preliminari. 2. Il termine di efficacia del precetto nella fase della sospensione dei termini 9 marzo - 11 maggio. 3. La sorte dei termini processuali di cui ai procedimenti di espropriazione immobiliare aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore sospesi ex art 54 *ter* D.L. 18/20 conv. in L. 27/20. 4. *Segue*: Il termine per l'opposizione agli atti esecutivi.

1. Le brevi riflessioni che seguono non intendono essere una disamina delle varie norme che sono intervenute e che spesso letteralmente si sono accavallate (si veda la questione dei complicati rapporti tra decretazione d'urgenza e leggi di conversione)¹ nella disciplina della sospensione dei termini e del rinvio delle udienze², con particolare riferimento, per quanto qui interessa, al processo esecutivo, per il quale nel quadro va anche inserita la sospensione dei processi di esecuzione immobiliare relativi a immobili costituenti l'abitazione principale del debitore ai sensi dell'art. 54 *ter* D.L. 18/20 conv. in L. 27/20.

Per ogni riferimento e per quanto non specificato si rinvia pertanto ai numerosi commenti sul tema, così come a quelli contenuti in questa Rivista.

La riflessione vuole invece essere intorno ad alcuni nodi interpretativi relativi in particolare alla sospensione dei termini, poiché sovente, dietro scelte ermeneutiche basate sull'esegesi delle norme emergenziale, non sempre chiare, si cela il rischio, anche con riferimento al processo esecutivo, di incorrere in decadenze.

E non sempre³, nella scelta ermeneutica, viene opportunamente valorizzato il fatto che la decadenza corrisponde alla perdita di un potere processuale di cui la più attenta dottrina ha sottolineato il carattere sanzionatorio⁴.

2. Un primo problema riguarda il termine di efficacia del precetto nel periodo 9 marzo – 11 maggio 2020⁵.

Il secondo comma dell'art. 83, commi da 1 a 3, del D.L. 183 17 marzo 2020, n. 18, convertito in L. 24 aprile 2020, n. 27, prevede infatti che sia sospeso il "decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali. Si intendono pertanto sospesi, per la stessa durata, i termini stabiliti per la

¹ Su cui cfr. RIZZA, *Rilievi pubblicistici sulla sospensione dei termini processuali durante l'emergenza Covid-19. Quanto costa una svista del legislatore?*, in *Judicium.it*; MENGALI, *La sospensione speciale dei processi civili nell'emergenza Covid19: (non è) tutto chiaro*, *Ibid.*

² Su cui sia consentito rinviare, per un comunque sommario esame a MENGALI, *La sospensione*, cit., precisando che allora si è fatto riferimento in senso atecnico alla "sospensione dei processi", comunque chiarendo che la disciplina dei rinvii delle udienze e della sospensione dei termini (definita dalla stessa disciplina d'emergenza come "sospensione dell'attività giudiziaria") è altro dalla sospensione del processo di cui agli artt. 295 - 296 c.p.c., che impedisce e rende inefficace il compimento di qualsiasi atto (come si era chiarito in nota nel precedente scritto).

³ Esempio emblematico di tale tendenza è l'interpretazione criticata per molteplici ragioni di cui a Trib. Bari 3 giugno 2020, in *Judicium.it*, con nota critica di LICCI, *I pericoli dell'emergenza sanitaria da Covid-19: nota a Trib. Bari 3 giugno 2020 sulla sospensione dei «termini procedurali»*, *Ibid.*

⁴ Sul tema e per i riferimenti alla citata dottrina, se si vuole, cfr. MENGALI, *Preclusioni e verità nel processo civile*, Torino, 2018, spec. 27 ss.

⁵ La questione del mancato coordinamento tra D.L. 23/20 e la legge di conversione del D.L. 18/20 (L. 27/20) quanto alla proroga all'11 maggio dell'originario termine del 15 aprile può dirsi definitivamente risolta dopo la conversione in legge anche del citato D.L. 23 ad opera della L. 5 giugno 2020, n. 40. Ad ogni modo condivisibili sono i rilievi contenuti nella Relazione 11 maggio 2020 della Corte di Cassazione, n. 37 (reperibile sul sito *Cortedicassazione.it*), circa la possibilità di superare in via interpretativa i dubbi suscitati da parte della dottrina, tra cui RIZZA, *op. cit.*

fase delle indagini preliminari, per l'adozione di provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione, per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi, per le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali".

Il problema, che si pone più in generale per i termini di natura sostanziale, riguarda in particolar modo, con riferimento al processo esecutivo, l'atto di precetto.

In questo caso la questione è non solo che si tratta di un termine che secondo l'interpretazione prevalente ha natura sostanziale⁶, poiché il problema sta a monte, in quanto sarebbe lo stesso atto di precetto, almeno secondo una parte degli interpreti nonché secondo la prevalente giurisprudenza⁷, ad avere natura stragiudiziale (tanto che si ritiene possa essere posto in essere anche senza l'intervento del difensore tecnico)⁸.

E tuttavia, da una parte altra parte della dottrina ritiene invece che il precetto determini l'inizio del processo esecutivo (da distinguersi dall'esecuzione forzata, che inizia con il primo atto di esecuzione, nell'espropriazione con il pignoramento)⁹, dall'altra occorre trovare un senso alla previsione della sospensione dei termini per la proposizione "degli atti introduttivi dei procedimenti esecutivi".

Stante tale ultima norma, quanto alla previsione di cui all'art. 481, comma 1, c.p.c., secondo il quale "il precetto diventa inefficace, se nel termine di novanta giorni dalla sua notificazione non è iniziata l'esecuzione", mi pare non si possa che concludere che anche il termine di efficacia del precetto, entro il quale iniziare l'esecuzione forzata, sia oggetto di sospensione¹⁰.

A conclusione diversa si potrebbe giungere per il termine dilatorio di 10 giorni per l'inizio dell'esecuzione previsto dagli artt. 480 e 482 c.p.c., ritenendolo sospeso solo aderendo alla tesi, invero minoritaria¹¹, della natura processuale dell'atto di precetto¹².

Eppure pare quantomeno prospettabile una lettura in senso ampio della previsione della sospensione ai termini "per la proposizione degli atti introduttivi dei procedimenti esecutivi", relativamente alla quale non mi pare ci siano valide ragioni per limitarne l'applicazione ai soli termini decadenziali¹³, e peraltro la lettura proposta appare in linea con la *ratio* della norma emergenziale che prevede una generalizzata sospensione dei termini,

⁶ Cfr., anche per riferimenti, TRINCHI, *sub art. 481*, in Aa.Vv., *Codice di procedura civile commentato*, a cura di CONSOLO, III, Milano, 2018., 632 ss.

⁷ Cfr. Cass. 28 luglio 2017, n. 18759, secondo la quale "Il precetto non costituisce atto del processo esecutivo, ma è un presupposto estrinseco ad esso, ossia un atto preliminare stragiudiziale", ricavandone la conseguenza che la notifica può avvenire a cura di qualsiasi ufficio giudiziario, senza limitazioni territoriali, ai sensi dell'art. 107, comma 2 D.P.R. 1229/59. Conforme Cass. 23 novembre 1994, n. 9913. Contraria, pur non affermando espressamente la natura processuale dell'atto in discorso Cass. 7 giugno 2013, n. 14495, che richiama un risalente precedente (Cass. 22 novembre 1967, n. 2806) secondo cui "Il precetto, pur non essendo un atto esecutivo, costituisce un presupposto necessario in estrinseco (atto preparatorio del processo esecutivo e, pertanto, non può essere equiparato agli atti stragiudiziali al fine di consentirne la notificazione a mezzo del servizio postale fuori dell'ambito della circoscrizione alla quale l'ufficiale giudiziario è addetto. La nullità, che colpisce il precetto notificato nel modo anzidetto, e tuttavia sanata ex fune, per effetto della proposizione dell'opposizione da parte del debitore precettato)".

⁸ Cfr. sul punto, anche per ulteriori riferimenti v. TRINCHI, *sub art. 480*, in Aa.Vv., *Codice di procedura civile commentato*, a cura di CONSOLO, cit., 614 ss.

⁹ Cfr. LUIO, *Diritto processuale civile*, IX ed., Milano, 2017, III, 54, che trae un argomento per tale ricostruzione dal tenore dell'art. 617 c.p.c., che equipara "il titolo esecutivo (in senso documentale) e il precetto a tutti gli altri atti del processo esecutivo", consentendo "di qualificare il precetto come un atto del processo esecutivo anteriore all'inizio dell'esecuzione forzata".

¹⁰ Interpretazione avallata dalla stessa Corte di Cassazione, cfr. Rel. n. 37 dell'11 maggio 2020, rinvenibile sul sito Cortedicassazione.it.

¹¹ E infatti anche relativamente a tale termine è esclusa dalla dottrina e dalla giurisprudenza la sospensione feriale, cfr. anche per riferimenti TRINCHI, *sub art. 482*, in *Codice di procedura civile commentato*, cit., 645.

¹² Per questa interpretazione, con l'inapplicabilità della sospensione al termine dilatorio in discorso FANTICINI, *I processi esecutivi*, in D'ARRIGO, FANTICINI, COSTANTINO, SAUA, *Legislazione d'emergenza e processi esecutivi e fallimentari*, *Rivista online In executivis*, 20 ss..

¹³ Leggendo, in senso restrittivo, il riferimento al termine "per la proposizione", come equivalente al termine "entro il quale" e non invece "dal quale" proporre l'atto, ben potendosi leggere "per la proposizione" nel senso di "relativo alla proposizione".

anche, si può ritenere, nell'interesse del debitore a non vedersi destinatario, nel pieno dell'emergenza sanitaria, di un atto esecutivo¹⁴ per il quale il termine dilatorio previsto dall'art. 480 c.p.c. cade in tutto o in parte nel periodo di sospensione.

3. Un'altra questione su cui appare interessante soffermarsi è quella riguardante la sorte dei termini pendenti nei processi sospesi in quanto relativi ad immobile costituente abitazione principale del debitore.

L'art. 54 *ter* citato dispone che "al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in tutto il territorio nazionale è sospesa, per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'articolo 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore".

Il codice, nel disciplinare la sospensione del processo esecutivo, si limita a prevedere, ai sensi dell'art. 626, che "quando il processo è sospeso, nessun atto esecutivo può essere compiuto, salvo diversa disposizione del giudice dell'esecuzione".

L'interpretazione piuttosto piana è che a seguito della sospensione nessun atto del processo esecutivo può essere compiuto¹⁵, a prescindere quindi che si tratti o meno di atti che "si inseriscano a pieno titolo nella sequenza [...] in cui si articola il processo esecutivo in funzione della sua utile conclusione"¹⁶, il che potrebbe corrispondere con qualche approssimazione ad un concetto ristretto di "atto esecutivo".

Semmai va rimarcato come il giudice dell'esecuzione possa comunque autorizzare, anche in costanza di sospensione, il compimento degli atti del processo esecutivo, in virtù del potere concesso dallo stesso art. 626, e ciò potrà avvenire ad esempio in relazione ad eventi che posso verificarsi in pendenza di sospensione e che necessitano di regolamentazione¹⁷, così come in ipotesi di rinuncia del creditore agli atti esecutivi¹⁸.

Non è disciplinata espressamente la sorte dei termini pendenti, anche se sia in dottrina che in giurisprudenza si è ritenuto di poter fare applicazione del principio sancito per la sospensione del processo di cognizione dall'art. 298 c.p.c., in base al quale "la sospensione interrompe i termini in corso, i quali ricominciano a decorrere dal giorno della nuova udienza fissata nel provvedimento di sospensione o nel decreto di cui all'articolo precedente"¹⁹.

Detta disposizione è stata richiamata anche dalla dottrina che ha affrontato il tema qui indagato della sospensione ex art. 54 *ter* D.L. 18/20 conv. in L. 27/2020.

A chi scrive pare evidente che il regime di sospensione²⁰ generalizzata dei termini durante il periodo di sospensione del processo, secondo il principio espresso nel processo di cognizione dal cpv dell'art. 298 c.p.c.,

¹⁴ Fermo restando che, al di là della disciplina di cui all'art. 54 *ter* su cui *infra*, ed eccetto che per gli effetti della sospensione del termine dilatorio, non vi è alcun divieto al compimento dell'atto, per cui ad esempio, se il creditore avesse ottenuto l'esenzione dal termine ai sensi dello stesso art. 482 c.p.c., avrebbe senz'altro potuto avviare l'esecuzione forzata. Sulla possibilità di formulare la relativa istanza anche durante il periodo di sospensione dei termini cfr. le condivisibili considerazioni di FANTICINI, *op. cit.*, 23, il quale inoltre osserva che "la dichiarazione di urgenza deve ritenersi implicitamente insita nel decreto autorizzativo scritto in calce al precetto", stante il riferimento al "pericolo nel ritardo" nello stesso art. 482.

¹⁵ Cfr. DE PROPIS, *sub art. 626*, in Aa. Vv., *Codice di procedura civile commentato*, a cura di C. CONSOLO, III, cit., 1570; AMADEI, *La sospensione e l'estinzione dell'esecuzione forzata*, in Av. Vv., *Diritto processuale civile*, a cura di DITTRICH, Torino, 2019, III, 4178.

¹⁶ L'espressione è di SOLDI, *La sospensione della espropriazione immobiliare ai tempi del coronavirus*, in *judicium.it.*, § 4.

¹⁷ Come nel caso di atti conservativi connessi alla custodia o alla gestione del bene pignorato, cfr. AMADEI, *op. cit.*, 4179.

¹⁸ Per questo esempio cfr. ancora AMADEI, *La sospensione e l'estinzione dell'esecuzione forzata*, cit., 4178.

¹⁹ Cfr. FURNO, *La sospensione del processo esecutivo*, Milano, 1956, 112; DE PROPIS, *sub art. 626*, cit., 1570. In giurisprudenza cfr. Cass. 20 aprile 1991, n. 4278, secondo cui la sospensione dell'esecuzione "interrompe, e non sospende, i termini processuali; tali termini ricominciano a decorrere dal giorno della prima udienza che, dopo la sospensione, il giudice dell'esecuzione ha fissato su istanza delle parti".

²⁰ Cfr. SOLDI, *La sospensione della espropriazione immobiliare ai tempi del coronavirus*, in *judicium.it.*, § 4.



non possa che accompagnarsi a quello che impedisce il compimento degli atti, secondo il dettato dell'art. 626 c.p.c..

Ed è evidente che, se il giudice dell'esecuzione può consentire, ai sensi dell'art. 626 c.p.c. il compimento di atti altrimenti inefficaci, certo non può disporre che i termini relativi a singoli atti vengano meno al regime di sospensione.

Pertanto, e fermo restando quanto premesso circa il fatto che nelle ipotesi di dubbia interpretazione dovrebbe essere preferita l'opzione che consenta la salvezza e non invece l'ablazione dei diritti processuali delle parti, tutti i termini del processo esecutivo²² devono intendersi sospesi²³.

4. Discorso a parte merita la questione del termine per l'opposizione agli atti esecutivi.

Si è giustamente osservato che quella prevista dall'art. 54 *ter* citato è una sospensione *ex lege*, per cui, sebbene sia subordinata al ricorrere di una condizione da valutare in concreto (che l'immobile pignorato costituisca l'abitazione principale del debitore) non è necessario un provvedimento del giudice dell'esecuzione, che semmai sarebbe meramente ricognitivo²⁴.

Si pone quindi il problema circa lo strumento per contrastare eventuali atti compiuti nonostante l'operatività della sospensione. Senza voler qui approfondire il tema se sia onore della parte interessata proporre opposizione agli atti esecutivi²⁵ avverso ogni singolo atto ovvero sia possibile far valere quell'inefficacia opponendosi al primo atto esecutivo successivo alla fine della sospensione²⁶, la questione che qui si intende affrontare è se, nella prima ipotesi, il termine per l'opposizione agli atti sia sospeso, questione che in ogni caso si porrà con riferimento ai termini per l'opposizione avverso atti compiuti prima dell'inizio della sospensione del processo, e magari ricadenti in quello relativo alla sospensione dei termini ex art. 83 DL 18/20.

Se senz'altro il termine di 20 giorni per proporre l'opposizione agli atti ai sensi dell'art. 617 c.p.c. doveva ritenersi ricadere nel regime di sospensione di cui all'ultima disposizione citata, dubbio è se il termine sia ancora sospeso per effetto della sospensione del processo di esecuzione immobiliare nella fattispecie di cui all'art. 54 *ter* citato.

E difatti in questo caso non si ha un termine per il compimento di un atto appartenente al processo esecutivo in senso stretto, bensì per l'introduzione di un incidente di cognizione che pur prevede lo svolgimento della sua prima fase in sede esecutiva.

In questo caso vi sono senz'altro argomenti che fanno propendere per la soluzione negativa, come la considerazione che la proposizione delle opposizioni esecutive non è preclusa dall'art. 626 c.p.c.²⁷ e che,

²¹ *Rectius*, facendo applicazione dell'art. 298 c.p.c., interruzione, con il decorso di un nuovo termine che però in questo caso, trattandosi di sospensione prevista in via generalizzata dalla legge, dovrebbe farsi decorrere dal termine del periodo di sospensione e non dalla prima udienza fissata dopo la sospensione.

²² Compreso, si ritiene, quello per l'iscrizione a ruolo della procedura, che è comunque successivo all'inizio dell'esecuzione. Per una diversa ricostruzione cfr. Cfr. SASSANI, CAPPONI, PANZAROLA, FARINA, *Sulla sospensione delle espropriazioni immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore*, in *judicium.it*, § 4.

²³ O interrotti, cfr. *supra*, nota 21.

²⁴ Cfr. SASSANI, CAPPONI, PANZAROLA, FARINA, *Sulla sospensione delle espropriazioni immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore*, cit., § 5.

²⁵ Così SASSANI, CAPPONI, PANZAROLA, FARINA, *op. loc. ult. cit.* Ciò risponde all'opinione tradizionale secondo cui il compimento di attività esecutive nonostante la sospensione del processo comporta la nullità dei rispettivi atti da far valere nelle forme dell'opposizione ex art. 617 c.p.c., cfr. DE PROPIS, *sub art. 626*, cit., 1572, che richiama tuttavia in senso opposto risalente giurisprudenza secondo cui sarebbe stato possibile far valere il vizio mediante opposizione all'esecuzione, "incidendo la sospensione sul diritto a procedere *in executivis*".

²⁶ Interpretazione che potrebbe reggere solo considerando l'atto compiuto nonostante la sospensione non già semplicemente nullo ma *tamquam non esset* (*rectius* inesistente).

²⁷ Cfr. SOLDI, *op. cit.*, § 4.



quanto alla celebrazione della prima fase in sede esecutiva, ci si troverebbe in realtà di fronte alla trattazione di un procedimento “cautelare *ante causam*”²⁸.

Eppure pare potersi prospettare anche una diversa interpretazione, che valorizzi l’eccezionalità del compimento di atti durante la sospensione del processo, che ha una precisa applicazione proprio in materia di rapporti tra procedimento cautelare e sospensione del processo²⁹.

A mente dell’art. 669 *quater*, comma 2, c.p.c., infatti, “se la causa pende davanti al tribunale la domanda si propone all’istruttore oppure, se questi non e’ ancora designato o il giudizio e’ sospeso o interrotto, al presidente [...]”.

Se è vero che la norma non fonda l’ammissibilità della tutela cautelare relativamente al processo sospeso, bensì, presupponendola, ne disciplina la competenza, è anche vero che secondo gli interpreti proprio quella previsione ha dissipato ogni dubbio sul punto³⁰.

Ed è anche vero che invece, in materia esecutiva, ogni questione relativa all’ammissibilità di un atto che incida sul processo esecutivo sospeso è risolta a monte dalla previsione dell’art. 626 c.p.c., che prevede che il giudice³¹ possa consentire il compimento degli atti³².

Insomma il fatto che l’opposizione avvii la fase sommaria, *latu sensu cautelare*, di un procedimento incidentale autonomo rispetto al processo su cui si innesta, se appare argomento più che sufficiente a consentire il compimento dell’atto, altrettanto non può dirsi con riferimento all’esclusione della sospensione del termine.

Se infatti il compimento dell’atto deve ritenersi consentito *in via eccezionale* (e per effetto di una previsione speciale che consente l’eccezione stessa), ciò come detto non può giustificare il ricavarne *la regola* della non sospensione del termine per il suo compimento, il che costituirebbe ancora una volta, in ipotesi, un’inaccettabile interpretazione estensiva di un regime sanzionatorio, come è quello riguardante la decadenza dall’esercizio di facoltà processuali.

28 Cfr. ancora SOLDI, *ibid.*

29 Peraltro tale soluzione ha il pregio di limitare la rilevanza pratica del problema concernente l’onere di impugnare i singoli atti esecutivi compiuto nonostante la sospensione, in quanto sarebbe comunque possibile con un unico atto di opposizione, al termine del periodo di sospensione, farne valere l’inefficacia.

30 Cfr. GIACOMELLI, *sub art.* 298, in Aa. Vv., *Codice di procedura civile commentato*, cit., 946.

31 Secondo una discrezionalità che naturalmente corrisponde ad un potere - dovere, laddove l’atto sia urgente, come prevede espressamente l’art. 48, comma 2, c.p.c.

32 Che può ricavarsi in via generale anche nel processo di cognizione interpretando estensivamente l’art. 48, comma 2, c.p.c., dettato in tema sospensione per regolamento di competenza. Cfr., anche per ulteriore riferimenti, GIACOMELLI, *op. loc. ult. cit.*

