

Antonio Lamorgese – Francesco Ranieri – Francesco Vigorito

TRIBUNALE CIVILE DI ROMA: PRASSI INTERPRETATIVE ED ORGANIZZATIVE

pubblicato in Foro Italiano 2001, V, 327

Nel giugno 2001, su iniziativa di un gruppo di magistrati, è stato predisposto e distribuito un questionario sulle prassi “interpretative ed organizzative” al quale hanno risposto oltre 100 dei 130 magistrati del Tribunale civile di Roma (con l’esclusione della sezione lavoro).

La realizzazione del “questionario” e l’elaborazione e divulgazione dei risultati (sul sito della rivista OMISSIS, [omissis.too.it](http://omissis.too.it), e sul sito [www.albertobucci.net](http://www.albertobucci.net)) avevano lo scopo di fornire agli operatori interessati un quadro sintetico ma significativo delle caratteristiche funzionali del processo civile nel più grande tribunale italiano, e di fare il punto sugli orientamenti giurisprudenziali prevalenti consentendo, sulla base di una serie di dati oggettivi, di individuare le disfunzioni, di acquisire elementi utili per successivi interventi organizzativi e correttivi ed, in generale, di aprire una riflessione sulla giustizia civile a Roma.

Le risposte offrono, inoltre, un contributo al dibattito in corso sullo stato del processo civile a sei anni dalla entrata in vigore della riforma e, oltre ad evidenziare alcuni nodi interpretativi ancora irrisolti, segnalano i momenti di maggiore “sofferenza” del sistema.

La fase introduttiva del giudizio.

Le domande relative a questa fase riguardavano un aspetto organizzativo del lavoro (la fissazione della prima udienza) ed un aspetto interpretativo (il procedimento da seguire nei giudizi introdotti con ricorso che prevedono l’adozione di un provvedimento “sommario”, come le opposizioni alle esecuzioni, agli atti esecutivi, alle ingiunzioni “fiscali”).

Per quanto concerne i tempi di introduzione del giudizio il 74% dei giudici dispone il differimento della prima udienza ai sensi dell'art. 168 bis, comma 5, c.p.c. senza rispettare nel 34% dei casi il termine ordinatorio ivi previsto (mentre il 41% rispetta il termine ed il 25% non dispone alcun differimento): si tratta di un primo segnale che indica come il ritardo rispetto ai tempi fisiologici del processo inizia a verificarsi già nella fase introduttiva per l'alto numero di cause assegnate ai singoli giudici.

Riguardo ai giudizi introdotti con ricorso, l'orientamento prevalente esclude la necessità di integrare gli atti introduttivi con tutti gli elementi richiesti dall'art. 163 c.p.c. per l'atto di citazione (il 77% non dispone alcuna integrazione) ma (57%) fissa la prima udienza dopo il decorso del termine minimo di cui all'art. 163 bis c.p.c.

Trova, invece, scarsi consensi la teoria del procedimento bifasico, relativa essenzialmente al procedimento di separazione personale tra i coniugi ed alle opposizioni all'esecuzione ed agli atti esecutivi, secondo la quale, vi è una prima fase, precedente all'udienza di prima comparizione, finalizzata alla sola adozione dei provvedimenti urgenti ed a quelli relativi alla competenza, alla quale segue l'inizio del giudizio di merito vero e proprio. Il 72% dei giudici, infatti, considera l'udienza nella quale vengono adottati i provvedimenti urgenti come di prima comparizione (art. 180 c.p.c.), il 16% come di trattazione (art. 183 c.p.c.) e solo il 12% afferma che si tratta di una fase autonoma rispetto al giudizio di merito.

L'udienza di prima comparizione.

Le domande hanno avuto ad oggetto l'individuazione delle attività che si possono compiere in tale udienza ed i poteri del giudice istruttore.

La grande maggioranza dei giudici ritiene che all'udienza di prima comparizione si possano adottare provvedimenti anticipatori (provvedimenti relativi alla provvisoria esecuzione: 81%, 186 bis c.p.c.: 63%, 186 ter c.p.c.: 50%) e cautelari

(93%). Si esclude, invece, che, senza l'accordo delle parti, le stesse possano essere invitate a precisare le conclusioni (solo il 25% ha risposto positivamente). Lo scarso utilizzo del potere del giudice di ordinare l'integrazione dell'atto di citazione (il 92% ha indicato che l'integrazione viene disposta solo raramente) è segno, da un lato, della resistenza, che riguarda tutti i soggetti del processo, a riconoscere il ruolo propulsivo che il modello processuale ha assegnato ai giudici anche nella fase introduttiva e, dall'altro, della sostanziale inutilità che l'udienza di prima comparizione ha assunto nella pratica. Il ridotto utilizzo da parte del convenuto del potere di depositare la memoria contenente le eccezioni processuali o di merito non rilevabili d'ufficio (l'80% degli interpellati ha risposto che il termine previsto dall'art. 180 comma 2 c.p.c. viene utilizzato di rado) dimostra, nelle cause meno complesse, l'inutilità della previsione del suddetto termine.

Nonostante l'orientamento espresso, di recente, dalla Cassazione sul punto (sent. n. 6808/2000), vi sono interpretazioni contrastanti sulla necessità di concedere il termine di cui all'art. 180 c.p.c. al convenuto contumace (il 55% ha risposto positivamente, il 45% negativamente).

La tendenza a privilegiare le soluzioni che "vengono incontro" alle esigenze concrete delle parti emerge dalle risposte alla domanda sull'ammissibilità (affermata dal 68% dei giudici) della costituzione in udienza, pur in assenza dell'assistente.

L'udienza di trattazione.

Il dato relativo alla frequenza della comparizione personale delle parti all'udienza di trattazione (valutata in meno del 30% delle controversie secondo l'89% dei giudici che hanno compilato il questionario ed in oltre il 50% delle controversie solo nel 5% delle risposte) e quello sulla fruttuosità nel tentativo di conciliazione (affermata solo dal 4% degli interpellati) sono indici significativi della difficoltà di affermare quel ruolo attivo del giudice nella direzione del

processo, perseguito dalla riforma, il quale trova un importante momento di realizzazione nel contatto del giudice con le parti e nell'oralità della trattazione.

C'è da chiedersi se la crisi del principio sia dovuta esclusivamente all'eccessivo numero delle cause pendenti sul ruolo di ciascun giudice ovvero ad altre ragioni; se l'oralità del processo costituisca ancor oggi un principio vitale ineludibile che sia ontologicamente coniugato con quelli di concentrazione e celerità del processo civile; e, soprattutto, se rispetto a questi obiettivi sia funzionale la previsione di un unico modello di rito ordinario per ogni tipo di controversia.

Indubbiamente la crescente complessità e l'alto grado di tecnicismo di sempre più numerose controversie civili, quale effetto e conseguenza della complessità della società e del quadro normativo, spiegano la tendenza degli operatori a privilegiare la trattazione scritta (cosiddetta cartolarizzazione del processo) rispetto a quella orale, la quale (con i suoi istituti tipici della comparizione personale delle parti, dell'interrogatorio libero e del tentativo di conciliazione) è vista con atteggiamento di indifferenza o sospetto in quanto sentita come causa di ritardo per la celere definizione delle cause ad alto contenuto tecnico o di rilevante interesse economico o sociale. Lo testimoniano le risposte alle domande sull'obbligatorietà (riconosciuta dal 75% e negata dal 25% degli interpellati ad avviso dei quali il giudice può invitare le parti a precisare le conclusioni) della concessione dei termini previsti dall'art. 183 ultimo comma c.p.c. in caso di richiesta di una (qualsiasi) delle parti; sulla frequenza (l'81% ha risposto spesso o nella metà dei casi ed il 19% di rado) con cui vengono richiesti i termini di cui all'art. 183 ultimo comma c.p.c.; sul deposito (autorizzato dal 72%) di note da allegare al verbale e, soprattutto, sulla possibilità riconosciuta dal 62% (e negata dal 38%) degli interpellati di concedere con la stessa ordinanza e nell'ottica dell'abbreviazione dei tempi del processo sia i predetti termini che quelli previsti dall'art. 184 c.p.c. per le memorie istruttorie.

Il ridotto numero di casi in cui le parti procedono effettivamente alla modifica delle domande ed eccezioni nelle memorie di cui all'art. 183 ultimo comma

c.p.c. (il 79% dei giudici ha risposto che il termine richiesto viene utilizzato molto raramente) costituisce, d'altra parte, un segnale circa il possibile abuso della richiesta di termini per il deposito di memorie scritte con negative ripercussioni sulla celerità del processo nelle cause non complesse ovvero riguardanti le materie (anche di competenza del tribunale e non solo del giudice di pace) che più si prestano alla trattazione orale.

Al contrario, le risposte alla domanda sull'effettiva utilizzazione delle memorie di cui all'art. 184 c.p.c. per la formulazione di richieste istruttorie (alla quale il 60% ha risposto che il termine viene utilizzato "quasi sempre" ed il 30% che viene utilizzato "nella metà dei casi circa") dimostra che la definizione dei temi di prova, in genere, viene effettuata, per iscritto, e solo al momento del deposito di tali memorie.

Nel senso di favorire la celerità del rito sono le risposte alle domande sulla possibilità (affermata dall'83% del campione analizzato) di decidere sull'ammissibilità dei mezzi istruttori già all'udienza di trattazione senza necessità di fissare un'apposita udienza e dei rinvii per tentativo di bonario componimento della lite che è stata esclusa, forse con eccessivo rigore, dal 55%. La ritenuta (dall'82% del campione) possibilità di dedurre mezzi di prova nelle memorie istruttorie, ai sensi dell'art. 184 c.p.c., anche in mancanza di richiesta negli atti introduttivi ovvero sui medesimi fatti ivi allegati, rivela l'avversione dei giudici rispetto a soluzioni interpretative di difficile applicazione pratica e che potrebbero favorire un sistema formale di preclusioni così rigido da entrare in pericolosa rotta di collisione con l'obiettivo di giustizia sostanziale cui il processo deve tendere e con il principio di economia processuale.

L'istruttoria.

L'alta percentuale (97%) delle risposte favorevoli alla rilevanza d'ufficio della tardività delle richieste istruttorie dimostra come sia ormai recepita l'opinione circa la natura pubblicistica delle norme del processo civile. Nelle risposte

negative (53%) alla domanda circa l'ammissione delle istanze istruttorie nel caso in cui la parte (che le abbia in precedenza dedotte nell'atto introduttivo, a verbale o nelle memorie ex art. 184 c.p.c.) non compaia all'udienza fissata per la decisione sulle stesse (che può essere, al più tardi, quella successiva alla scadenza dei termini ex art. 184 c.p.c.) ritorna il principio di oralità del processo ed è ravvisabile la tendenza dei giudici a dare ingresso solo alle istanze rispetto alle quali la parte abbia un interesse attuale certo. Infine è probabile che il 58% degli interpellati che hanno affermato la necessità di decidere contestualmente sull'ammissione di tutte le istanze istruttorie dedotte abbiano inteso orientarsi nel senso di favorire la concentrazione del processo, sebbene non sembra contrastare con tale principio l'altro orientamento (seguito dal 42%) che ritiene ammissibile una decisione frazionata che tenga conto dell'effettiva rilevanza di ciascuna di esse.

#### Provvedimenti anticipatori

Le due domande poste nel questionario tendevano a conoscere come la prassi giudiziaria ha collegato i provvedimenti anticipatori con la particolare struttura dell'opposizione a decreto ingiuntivo e quale pratica attuazione hanno avuto i provvedimenti anticipatori.

Le risposte evidenziano che i giudici sono restii ad autorizzare la provvisoria esecuzione parziale del decreto ingiuntivo – è favorevole il 30% -, mentre maggiori consensi riceve la sovrapposibilità del decreto ingiuntivo con l'ordinanza di pagamento di somme non contestate ex art. 186 bis c.p.c. – è favorevole il 60% -, e con l'ordinanza ex art. 186 quater c.p.c. – è favorevole il 50% -.

La questione della compatibilità del provvedimento ex art. 186 ter c.p.c con il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, ha visto una risposta favorevole da parte del 36% dei giudici.

Dalle risposte emerge, inoltre, che l'utilizzazione dei provvedimenti anticipatori è assai limitato: il 97% dei giudici ha risposto che quasi mai adotta provvedimenti ex art. 186 bis o 186 quater c.p.c.; il 74% quasi mai adotta provvedimenti ex art. 186 ter c.p.c. Eppure la metà dei giudici interpellati ritiene che i provvedimenti ex art. 186 bis e ter c.p.c. possono essere emessi fin dalla prima udienza. La forte discrasia tra i due dati si giustifica solo in parte in base alla considerazione che non tutte le tipologie di cause si prestano ad un'utile istanza in tal senso (pensiamo ad esempio ai fatti illeciti, dove di regola non vi è prova documentale spendibile per un provvedimento ex art. 186 ter c.p.c., e dove, quand'anche, in ipotesi, vi sia una non contestazione del fatto, l'incertezza sull'ammontare del danno da risarcire non consente di individuare la somma da liquidare nel provvedimento). Resta una vasta area di attivabilità del provvedimento e però le parti hanno sin qui mostrato di non volersene avvalere. Quanto poi all'ordinanza 186 quater c.p.c., emerge nettamente che essa, nel nuovo rito, non viene quasi mai richiesta. Può dunque dirsi verosimilmente esaurita la funzione pratica svolta da questo istituto nella fase di transizione dal vecchio al nuovo rito negli anni 1995-1997. Ora che le cause vecchio rito sono trattate dalle sezioni stralcio - e dunque i giudici togati trattano solo cause nuovo rito - il 97 % dei giudici ha risposto di utilizzare l'istituto solo in sporadici casi. Anche qui va precisato che, presupponendo il provvedimento l'istanza di parte, il dato può essere interpretato nel senso che le parti non ritengono di dover sollecitare una pronuncia anticipata sul merito, da parte del giudice. Ciò può far ritenere che il distacco temporale tra esaurimento dell'istruttoria ed emissione della sentenza sia divenuto fisiologico e che il processo di primo grado si esaurisca ormai in moltissimi casi in un tempo ragionevole; oppure, al contrario, può segnalare la sfiducia delle parti sull'effettiva capacità acceleratoria dell'ordinanza in questione.

In una prospettiva di rapida definizione delle liti e tenuto anche conto della recente costituzionalizzazione del principio di durata ragionevole del processo,

potrebbe valutarsi l'opportunità di una modifica legislativa che consenta al giudice di provvedere anche d'ufficio all'emissione dei provvedimenti anticipatori, la cui utilità al fine di ridurre i tempi del processo è riconosciuta da tutti.

#### Decisione

Il 60% dei giudici ha risposto di non rinviare, su richiesta delle parti, la precisazione delle conclusioni ad un'udienza successiva a quella già fissata. Il che indica, da un lato, che si tende ad evitare ingiustificati ritardi nei tempi del processo e dall'altro che un buon numero di giudici è ormai in grado di programmare e gestire il proprio ruolo decisorio, senza quei sovraccarichi che rendevano necessario, anni fa, consentire i rinvii concordati dalle parti.

Le risposte alla domanda relativa alle cause che seguono il "vecchio rito" evidenziano ancora una volta una diffusa tendenza a perseguire finalità acceleratorie in quanto la maggioranza, il 56%, ha risposto che rimette la causa al collegio concedendo i termini di cui all'art. 190 c.p.c. senza passare per una defaticante udienza collegiale, fonte di spreco di tempo e di risorse per lo svolgimento di attività meramente formali.

Vi è, invece, uno scarsissimo uso delle sentenze con motivazione contestuale. Solo il 12% dei giudici ha emesso, dal 1998, tra dieci e trenta sentenze di questo tipo, il 21 % ne ha fatto uso solo qualche volta, il restante 67% non ha mai emesso sentenze previste dall'art. 281 sexies c.p.c..

L'istituto è utile ed andrebbe incentivato, essendo molto utile per le sentenze meramente processuali, o nei casi più semplici di decisione di merito, sia di accoglimento che di rigetto della domanda.

#### L'organizzazione del lavoro.

L'ultima sezione del questionario è stata dedicata alla organizzazione del lavoro del giudice. In generale, si conferma come la funzionalità del modello

processuale vigente presupponga che il numero di cause assegnate a ciascun giudice non superi le 500. Vi è, infatti, una sostanziale corrispondenza tra la percentuale di giudici che affermano di riuscire a trattare le cause in tempi ragionevoli (senza differire la prima udienza: 25%, disponendo rinvii di meno di tre mesi: 22%, rinviando per precisazione delle conclusioni a meno di sei mesi: 22%) ed a dedicare, in udienza, a ciascuna causa uno spazio sufficiente per una trattazione completa, e la percentuale di giudici che ha sul ruolo meno di 600 cause (il 28%).

I risultati, in ogni caso, evidenziano un'attenzione maggiore, rispetto al passato, per la gestione dell'udienza (il 90% dei giudici fissa le cause ad orario fisso o per fasce orarie, il 18% redige personalmente il verbale d'udienza, l'8% gestisce l'udienza con un programma informatico, predisposto dallo stesso giudice, il 64% interviene nella redazione del verbale, il 73% provvede anche ad annotare i rinvii sul ruolo d'udienza), per le modalità e la tecnica di redazione materiale dei provvedimenti, per gli strumenti di lavoro (vi è una diffusa "alfabetizzazione" informatica che riguarda il 90% dei giudici circa: l'89% utilizza il computer per la redazione dei provvedimenti e delle sentenze, l'85% per le ricerche di giurisprudenza).

Dalle risposte emerge, tuttavia, che, a causa dell'alto numero di cause sul ruolo di ciascuno, circa la metà dei giudici (il 47%) devono trattare, per ogni udienza, un numero di cause superiore (il 33% più di 25, il 14% più di 35) a quello ritenuto ottimale.

Questo diverso approccio all'organizzazione del lavoro porta, tuttavia, a risultati limitati per la persistente carenza di strutture, che consiglia alla maggioranza dei giudici civili di restare in ufficio solo per tenere udienza (peraltro un 15% dei giudici che utilizza regolarmente il computer per il suo lavoro non ha una postazione in ufficio), di personale (il 73% dei giudici non solo non ha assistenza in udienza ma annota personalmente le date di rinvio sui ruoli di udienza), di software adeguato (solo l'8% dei giudici gestisce l'udienza con il computer e lo

fa avendo predisposto personalmente i necessari strumenti informatici, una sola sezione del tribunale è dotata di un archivio informatico dei provvedimenti) a conferma che la funzionalità del processo non è solo legata ai sistemi processuali adottati ma richiede una adeguata disponibilità di uomini e mezzi.

Antonio Lamorgese, Francesco Ranieri, Francesco Vigorito