

## L'UDIENZA CIVILE DAVANTI AL GIUDICE DI PACE AI TEMPI DEL CORONAVIRUS

I decreti che si sono succeduti nell'arco di questi due mesi, alla luce dell'emergenza sanitaria, a partire dal decreto legge 8 marzo 2020, n. 11, e più ancora nello specifico il d.l. 17.03.2020 n.18 convertito con l.27/2020 e successive modifiche (d.l. 30.04.2020 n.28 in vigore dal 1.05.2020) hanno la finalità generale ed immediata di disciplinare la gestione del sistema giurisdizionale per contrastare l'emergenza epidemiologica.

Il presupposto cardine degli interventi normativi è che gli uffici giudiziari siano luoghi di grosso assembramento per cui necessitano di misure ancora più restrittive, al fine di evitare la possibilità di facile trasmissione del virus

Tale intento del legislatore, che dobbiamo ritenere volto alla tutela primaria del bene alla salute, senza comprimere il primario bene di accesso alla Giustizia, è stato diretto a disciplinare le udienze *"civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari"* (art.1 cit.), con lo scopo primario di modificare lo svolgimento delle attività che si tengono nelle cancellerie e nelle aule d'udienza, consentendo la partecipazione fisica dei soggetti esterni all'amministrazione e alla magistratura solo ove non altrimenti ovviabile.

Tale intento, però, come evidenziato da alcuni interpreti critici alle soluzioni sperimentali, ha omesso, di disporre un intervento mirato per quanto riguarda gli uffici del Giudice di Pace.

Ed invero, nel corso di questi due mesi le analisi che si sono succedute in ordine all'interpretazione dell'art. 83 come convertito L.27/2020 e succ.modifiche, hanno, di fatto, escluso un'applicazione mirata in ordine ai procedimenti trattati dinanzi all'ufficio del Giudice di Pace, stante il mancato avvio del procedimento telematico.

Orbene, partiamo dall'assioma che non è immaginabile ritenere che si sia inteso precludere l'accesso a tale tipo di procedimento, che attualmente, peraltro, amministra circa il 60% del contenzioso civile nazionale.

Per cui, in attesa che si definisca realmente la volontà dell'esecutivo, del Ministero di Giustizia e di quant'altri siano *"interessati realmente al sistema Giustizia"* sulle sorti di tale ufficio nel futuro prossimo e sulla necessità di far partire il processo telematico anche per lo stesso che è parte dell'ordinamento giudiziario, sembra opportuno trovare soluzioni compatibili con le variabili sopra accennate ovvero, per quanto disposto dall'art 83, 6, atte a *"contrastare l'emergenza epidemiologica e a contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria"*

### **1- La necessità di garantire il primario bene di accesso alla Giustizia anche davanti agli uffici del Giudice di Pace**

Va detto subito, che è convinzione di chi scrive che, in assenza di norme che dispongano in considerazione delle summenzionate criticità e carenze, e sul ribadito presupposto di non escludere dal novero della trattazione dell'udienze il procedimento del Giudice di Pace, il legislatore abbia inteso in tale fase emergenziale delegare ai capi degli uffici la disposizione di soluzioni mirate, sebbene tale modalità possa comportare l'inevitabile conseguenze di pervenire ad applicazione di protocolli differenti a livello nazionale, per cui già di per se andrebbe auspicato – ma ciò vale anche per gli altri gradi di giudizio – un'uniformità di disposizioni.

La suddetta conclusione parte proprio dal dato, come detto, dell'assenza nei decreti Cura Italia, di norme peculiari applicabili al procedimento del Giudice di Pace.

Si ritiene, cioè, che si sia in presenza di una lacuna normativa o, anche, cd. lacuna assiologica, per la quale una data fattispecie è disciplinata, ma in modo insoddisfacente, sicché manca nell'ordinamento non una qualsivoglia norma, ma una norma giusta.

Orbene se il presupposto dei decreti è, dunque, quello di garantire contestualmente i principi costituzionali di cui all'art. 83, 6 co - ovvero diritto alla salute e accesso alla Giustizia - detta lacuna deve essere colmata prevedendo l'applicazione dell'art. 83 L.27/2020 anche al procedimento dinanzi al Giudice di Pace

Ragionando in tal senso, dunque, si deve ritenere che il legislatore, in considerazione della peculiarità del caso, in assenza di una norma ad hoc e, in applicazione dell'art. 83 7 comma lett. d), abbia inteso delegare ai capi degli uffici giudiziari il potere-dovere di disporre le soluzioni più opportune che, in forza della portata e della ratio della legge, si devono ritenere VINCOLANTI per la fissazione e la trattazione delle udienze.

Questo è il primo dato normativo, che trova la sua fonte in una legge, per la quale è possibile intervenire con disposizioni speciali per regolamentare la trattazione dell'udienza nel rispetto dei parametri di cui all'art 83, 6 comma cit.

Ed invero le disposizioni relative alla disciplina dello svolgimento e partecipazione sono quattro.

La lettera d) consente *“l'adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze”*.

La lettera e) consente *“la celebrazione a porte chiuse...ai sensi dell'articolo 128 del codice di procedura civile, delle udienze civili pubbliche”*.

La lettera f) consente *“la previsione dello svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. Lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti. Prima dell'udienza il giudice fa comunicare ai procuratori delle parti ed al pubblico ministero, se è prevista la sua partecipazione, giorno, ora e modalità di collegamento. All'udienza il giudice dà atto a verbale delle modalità con cui si accerta dell'identità dei soggetti partecipanti e, ove trattasi di parti, della loro libera volontà. Di tutte le ulteriori operazioni è dato atto nel processo verbale”*.

La lettera h) consente *“lo svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni, e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice”*.

Fermo restando la necessità di avviare nel più breve tempo possibile, in applicazione del dettato normativo della lettera f), anche la fase sperimentale da remoto, tramite il sistema Teams, (di cui, in considerazione dell'acquisto delle licenze per gli uffici del Giudice di Pace da parte del Ministero, se ne ignora il motivo del rimando), è necessario individuare, dunque, delle linee guida che vadano a colmare la suddetta lacuna normativa, e ciò, sempre al fine di non incorrere in una violazione ribadita al punto 6 dell'art. 83 cit., ove si richiede espressamente a capi degli uffici giudiziari che le misure organizzative emesse per contrastare l'emergenza siano adottate nel rispetto del principio di ***“contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”***

## 2- **Motivi ostativi al potere di rinvio da parte dei capi degli uffici**

In ragione di quanto esposto sopra e per quanto previsto dalle finalità normative sopra menzionate si ritiene che non si possa risolvere la lacuna in ordine alla FASE 2 per gli uffici del Giudice di Pace, semplicisticamente e come adombrato da taluni interpreti, attraverso lo strumento del rinvio, chiudendo gli uffici giudiziari.

Ciò in ragione della primaria necessità – valida peraltro per tutti gli uffici giudiziari - di consentire l'accesso alla giustizia di primo grado ai cittadini che, proprio in questo delicato momento si trovano esposti a numerose vessazione e di fatto sprovvisti di una effettiva tutela, ma anche in ragione dei non secondari motivi di far ripartire gli studi professionali e non aggravare ulteriormente il carico di lavoro degli uffici del Giudice di Pace, processo caratterizzato proprio dal principio di celerità, anche in considerazione della tipologia dei procedimenti dinanzi allo stesso trattati (si pensi solo alla trattazione delle OSA).

## 3- **Linee guida per avviare da subito i processi dinanzi agli uffici del Giudici di Pace**

In questi giorni uno dei protocolli oggetto di esame da parte degli operatori è quello che è stato predisposto per l'ufficio di Napoli

Va premesso che le suddette linee guida tengono conto:

- a) del numero dei magistrati che operano all'interno dell'ufficio e delle modalità di trattazione dei procedimenti finora attuati, considerando la turnazione già prevista dalle tabelle in relazione alla capienza delle aule;
- b) della scarsità dei mezzi informatici e del personale di cancelleria per l'avvio, almeno nella fase iniziale ci auguriamo, della trattazione da remoto in applicazione dell'art. 83, 7 co., lett d);
- c) della possibilità determinata dai summenzionati fattori di cui al punto a) e b) di poter consentire la trattazione con presenza fisica di avvocati e parti fino ad 8 cause più risalenti (facendo riferimento alla data di iscrizione a ruolo) indipendentemente dall'oggetto della causa e dallo stato della stessa, suddividendola in fasce orarie.
- d) Della possibilità di consentire per i processi "in cui non sia necessaria la partecipazione di soggetti diversi dal giudice e dai difensori" di inviare – senza che sia necessario alcun preliminare decreto del giudice – a mezzo PEC alla cancelleria della sezione presso cui presta servizio il giudice istanza congiunta (cioè un unico documento) di trattazione scritta fuori udienza nella quale esporre in modo sintetico le loro deduzioni e controdeduzioni di udienza

L'interpretazione proposta con il suddetto protocollo, nell'ottica di rispettare i criteri di cui all'art. 83 cit, e partendo dal dato normativo citato, consente di applicare anche per il procedimento dinanzi al Giudice di Pace gli strumenti offerti dal decreto legge, con particolare riguardo alla lettera h, secondo la logica del miglior temperamento tra l'esigenza della minor partecipazione orale e l'esigenza della massima continuità dell'attività giurisdizionale.

Fermo restando i principi ispiratori da cui, come sopra evidenziato, riteniamo sia sorretta detta scelta, va esaminato preliminarmente il dato normativo su cui si basa l'applicabilità delle linee guida, che, a parere di chi scrive, può essere rinvenuto proprio nell'impianto procedurale del processo innanzi al Giudice di Pace e che, in considerazione della peculiare natura di tale tipo di procedimento, non appare né derogare ai principi di diritto, né appare pregiudicare il diritto di difesa delle parti.

In particolare, l'art 311 cpc stabilisce che *“per tutto ciò che non è regolato nel presente titolo... è retto dalle norme relative al procedimento davanti al tribunale... in quanto applicabili”*

Il criterio per applicare la clausola di compatibilità riposta nell'art.311 cpc deve rinvenirsi nella specifica natura del rito che è caratterizzato, come precisato dalla Corte Cost. (ord.230/98), dalla massima semplificazione delle forme, e contrassegnato *“da un notevole grado di elasticità”*, ragion per cui, onde evitare qualsiasi fattore di appesantimento del processo, è principio pacifico che si applicano tutte quelle norme che corrispondono ad oggettive lacune della disciplina speciale.

Se tale criterio sopperisce, dunque, in presenza di lacune della disciplina speciale, a maggior ragione si deve ritenere che il rinvio *“alle norme relative al procedimento davanti al tribunale”* debba operare nel periodo attuale e alla luce dell'emergenza sopra richiamata.

Ciò tanto più nella consapevolezza della fattiva applicabilità dell'art. 83 L.27/2020, atteso che il processo dinanzi al Giudice di Pace nasce come procedimento celere, caratterizzato indubbiamente dal principio dell'oralità, ma che nella prassi si è tramutato nello scambio di memorie scritte proprio al fine di evitare lunghe discussioni o interminabili verbalizzazioni. In tal senso, richiamando l'art.73 bis disp. art.cpc, si prevede anche in tale tipo di processo la trattazione scritta dopo la precisazione delle conclusioni *“ quando il giudice lo ritenga opportuna in considerazione della complessità della controversia e/o gli sia richiesto dalle parti ( cfr Proto Pisani 128, conf Balena) e la possibilità, affermata anche dalla Suprema Corte, che il giudice conceda ad entrambe le parti un termine per il deposito di memorie conclusionali.*

Non va sottaciuto, inoltre, che nel processo dinanzi al Giudice di Pace non risultando necessaria la fissazione di una apposita udienza, nulla impedisce che alle attività previste dall'art 321 cpc si proceda nella stessa prima udienza, ove non vi siano prove da assumere o se sia possibile assumerle senza rinvii, ma anche senza alcuna soluzione di continuità nel passaggio dall'istruzione alla trattazione finale della causa (cfr. art 62, c.1, disp.att).

In ragione di quanto detto tutte le cause, già, rinviate per la precisazione delle conclusioni rientrerebbero, sulla base dei profili normativi evidenziati, tra quelle definibili con la trattazione scritta.

La criticità, poi, che pur potrebbe rinvenirsi nella verbalizzazione scritta congiunta non va mai avulsa dal principio richiamato dall'art. 156, comma 3, cpc atteso che se lo scopo è raggiunto, l'eventuale violazione delle regole tecniche non può comportare la nullità della sentenza.

In considerazione della natura dell'intervento normativo e dell'interpretazione succitata dell'art. 83 non sarebbe, comunque, sufficiente eccepire la nullità della sentenza di primo grado, peraltro da esperirsi sempre nei limiti di cui all'art. 157 cpc, per non avere il Giudice di Pace dato luogo alla discussione orale richiesta da una delle parti, (limitandosi, ad esempio, ad affermare genericamente che la mancata discussione gli aveva impedito di esporre meglio la propria linea difensiva), ma si dovrebbe indicare l'effettiva lesione del diritto di difesa, indicando quali sarebbero stati gli specifici aspetti che la discussione orale avrebbe consentito di evidenziare o di approfondire, colmando lacune e integrando gli argomenti e i rilievi già contenuti nei precedenti atti difensivi. In tal senso, riteniamo che possano essere condivisibili, ed applicabile anche al caso de quo, le motivazioni che sorreggono la pronuncia Cass., civ. sez. II, del 14 gennaio 2016, n. 464.

Un' ultima annotazione riguarda l'eventuale impedimento all'applicazione dell'art. 83, 7 c, lett h) al procedimento dinanzi al Giudice di Pace nello *scambio e deposito di note scritte “in telematico”* che, in virtù di quanto già espresso, deve intendersi ottemperato attraverso l'utilizzo dello strumento

telematico della pec, ma che si deve intendere, comunque, superato alla luce delle considerazioni interpretative delle norme emanate in tale fase emergenziale.

#### **4- Il sistema di partecipazione alle udienze**

La modalità di svolgimento dell'udienza è quella che, in applicazione sistematica di quanto predisposto dalla lettera h, art. 83, 7 comma, consente di tenere un'udienza *figurata* con partecipazione in forma scritta delle parti a mezzo dei soli difensori. Laddove non sussistano i presupposti per fare ricorso a questa modalità, ovvero sia necessaria la presenza sia di parti che di difensori, si segue il modello codicistico prevedendo, al fine di rispettare il limite dell'emergenza sanitaria, la trattazione cd "fisica" disciplinando in modo specifico l'orario e il numero di procedimenti, che nello specifico caso dell'ufficio di Napoli sono stati individuati nel numero massimo di 8

Nel caso della trattazione scritta i procuratori delle parti costituite, nel rispetto del principio di leale collaborazione e di piena libertà di espletamento del proprio mandato, formulano, dunque, istanza congiunta al fine di ottenere un'ordinanza, che nella maggior parte dei casi sarà definitiva.

Le modalità di trattazione prevedono, in particolare, che, prima della data di udienza, che è quella fissata a norma di legge per la prima comparizione o quella giudizialmente stabilita per il rinvio, entro il termine fissato nel protocollo, per ciascuna dei procedimenti sul ruolo, gli avvocati delle parti costituite, possono inviare a mezzo pec alla Cancelleria del giudice istruttore ed alla controparte (a garanzia di quanto inviato in cancelleria) allegando un'istanza congiunta di trattazione scritta fuori udienza, ovvero documento in cui esporre in maniera sintetica le loro deduzioni e controdeduzioni di udienza

L'istanza congiunta di trattazione scritta fuori udienza va redatta indicando gli estremi del procedimento, le PEC degli avvocati costituiti, la richiesta di trattazione fuori udienza e l'indicazione di quale procuratore si incaricherà di trasmettere la stessa alla cancelleria della sezione del Giudice.

Il giudice, prima della data di udienza, con provvedimento d'ufficio dispone il decreto che conterrà:  
1) l'avviso da comunicare ai soli procuratori delle parti dei procedimenti che verranno trattati in modalità fisica, di essere presenti all'udienza fissata, tanto per consentire ai detti procuratori costituiti di essere edotti della necessità di presenziare e dell'orario al quale la causa verrà chiamata;  
2) l'invito, alle parti dei restanti procedimenti al deposito di note scritte congiunte per l'udienza fino al termine fissato nel protocollo quattro giorni prima della stessa.

In sostanza, si consente la partecipazione figurata all'udienza attraverso una trattazione della causa in forma scritta, autorizzazione che, anche in virtù di quanto disposto dall'art. 83 *bis* disp. att. c.p.c. e per i profili normativi esaminati, il giudice darebbe attraverso il suo decreto di trattazione dell'udienza.

Seguendo tale ragionamento, nell'ottica di smaltire il contenzioso, ed in considerazione del dettato normativo, a supporto della trattazione scritta anche dinanzi al Giudice di Pace, si era anche proposto la possibilità di prevedere la verbalizzazione separata, con attestazione di scambio tra le parti di pec asseverate, da depositarsi sempre entro 14 giorni ed eventuale scambio di note tra le parti da depositarsi entro i successivi 5 giorni, consentendo, ugualmente, al Giudice di emettere il provvedimento richiesto dalle parti

Nel solco del principio di leale collaborazione e, verosimilmente, anche in considerazione della natura conciliativa del procedimento, si è, invece, ritenuto preferibile il deposito di una nota congiunta in cui si concentrerebbe già lo sviluppo delle rispettive difese.

Resta inteso che tale forma di trattazione dell'udienza non costituisce alcun obbligo per le parti ed i loro difensori, in quanto è finalizzata solo ed esclusivamente ad evitare uno slittamento certo dell'attività processuale.

All'udienza fissata per la trattazione, il giudice per i procedimenti in cui sono giunte le note scritte congiunte provvederebbe, riservandosi o disponendo per il prosieguo su quanto richiesto.

La verifica della possibilità della trattazione scritta fuori udienza del singolo procedimento sarà posta, comunque, sempre al vaglio del Giudice il quale verificherà dapprima se trattando in tal modo la causa saranno tutelati i diritti di tutte le parti del giudizio, sia quelle costituite sia quelle contumaci.

Per i procedimenti in cui sia mancato il deposito delle note scritte congiunte, entro il termine stabilito o al più tardi entro il giorno dell'udienza (nel termine orario fissato per la trattazione della causa più un'ora) comporterà il semplice rinvio d'ufficio.

In tal caso, invero, va considerato che la parti depositando note congiunte dimostrano di voler comparire in modo figurato, accogliendo l'invito del giudice fissato nel decreto. A contraris, ovviamente, si dovrà dedurre che tale invito non sia stato accolto, per cui la causa, anche in considerazione della speciale applicazione normativa, andrà, per l'effetto, rinviata.

#### **a) Le udienze escluse dalla comparizione figurata**

Le udienze escluse dalla possibilità di partecipazione scritta sono di certo:

- a) le udienze in cui è richiesta la comparizione *personale* delle parti;
- b) le udienze di escussione dei testimoni e di espletamento dell'interrogatorio formale;
- c) le udienze di giuramento del c.t.u. ex art. 193 c.p.c.;
- d) comunque tutte quelle udienze che necessitino, *ex lege* o per ordine del giudice, la partecipazione di soggetti ulteriori rispetto ai difensori della parti muniti di valida procura *ad litem*.

Detti procedimenti devono essere effettuati sempre nel rispetto del d.l. 17.03.2020 n.18 convertito con l.27/2020 e successive modifiche, finalizzato a contrastare l'emergenza epidemiologica ed ad evitare assembramenti, per cui viene rimessa esclusivamente al Giudice la decisione di doverli trattare

#### **b) La contumacia**

Per completezza va necessariamente fatta una precisazione in ordine al convenuto non costituito

Va premesso che le cause vengono tutte chiamate alla udienza fissata, per cui, di fatto, non sono rinviate. Non risulta, pertanto, precluso in alcun modo alla parte contumace che intende costituirsi di far pervenire alla cancelleria del giudice a mezzo pec istanza con la quale manifesterà la volontà di costituirsi fino alla data di udienza, così come disposto dall'art. 319 cpc.

Se la causa rientra tra quelle che verranno trattate (come da calendario che verrà predisposto in tempo utile), la parte che intende costituirsi dovrà presentarsi in udienza.

Se la causa eccede il numero di quelle che verranno trattate in udienza, il Giudice di Pace, preso atto della istanza pervenuta dalla parte che intende costituirsi, provvederà a rinviare di ufficio la trattazione della causa ad un periodo successivo all'ottobre 2020 nella quale la causa sarà trattata con tutte le garanzie del processo; laddove a fine udienza non sarà pervenuta alcuna istanza da

parte del contumace, e vi sia verbalizzazione congiunta delle restanti parti, il GdP provvederà come da istanza di trattazione scritta.

### **Conclusioni**

Alla luce delle osservazioni formulate l'interpretazione, dunque, proposta nel protocollo, tenendo conto degli strumenti offerti dall'art.83 l.27/2020, e alla luce dei dati normativi evidenziati, ha fornito prova che i capi degli uffici, nell'esplicazione del loro potere-dovere ex art. 83 cit, possono superare una grave lacuna del legislatore che, ancora una volta, ha dimenticato di disporre gli strumenti atti a disciplinare un procedimento di per sé concentrato e celere, ma allo stato privo delle caratteristiche previste per gli altri uffici giudiziari, contemperando l'esigenza della minore partecipazione orale con l'esigenza della massima continuità dell'attività giurisdizionale.

Giova osservare, però, che proprio in considerazione delle difficoltà incontrate e considerata la possibilità di pervenire a soluzioni non omogenee a livello nazionale, tenuto conto che allo stato si deve prospettare, purtroppo, che la fase emergenziale non sia temporanea, ma, comunque, possa ripetersi in ragione dell'incertezza epidemiologica, è auspicabile che tali soluzioni non vengano lasciate al potere-dovere dei capi d'ufficio, bensì abbiano la loro definitiva legittimazione normativa.

Tale riflessione, peraltro, riteniamo che debba indurre il legislatore ad avviare, non solo il processo dal remoto, che ritenevamo, in questa fase, soluzione perfettamente abbinabile al sistema della trattazione scritta, ma ancor di più il processo telematico dinanzi al Giudice di Pace, posto che tale modalità ha già avuto un primo avvio con la comunicazione del Dipartimento Generale per i sistemi Informativi automatizzati prot. N. 19949/2019.

Per cui già da ora, tutti gli operatori del diritto, che hanno quale stella polare l'efficienza della Giustizia, dovrebbero già sollecitare, attenzionando il CSM e il Ministero, affinché si provveda ad emanare decreti attuativi contenenti le modalità di avvio del processo telematico dinanzi all'ufficio del Giudice di Pace.

Napoli, 8 maggio 2020

Dott. O.Rossella Barone