



# Riforma del processo e controversie di lavoro

Con approfondimenti  
sul giudizio di cassazione

D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149,  
attuativo della legge delega 26 novembre 2021, n. 206

*a cura di*

Filippo Maria Giorgi e Stefania Ciaschi



**Giappichelli**

# COORDINAMENTO E PIANO DELL'OPERA

di *Filippo Maria Giorgi, Stefania Ciaschi*

SOMMARIO: 1. Il progetto editoriale. – 2. La Riforma e le controversie di lavoro. – 3. Il piano dell'opera. – 4. Gli approfondimenti sul giudizio di cassazione. – 5. La decorrenza della Riforma.

## 1. Il progetto editoriale

Il libro “*Riforma del processo e controversie di lavoro (con approfondimenti sul giudizio di cassazione)*” che l'Editore Giappichelli presenta oggi ai lettori, offre i contributi interpretativi di un gruppo di studiosi, tutti appartenenti alla classe forense, accomunati dall'attivo impegno all'interno della associazione maggiormente rappresentativa degli avvocati del lavoro, l'AGI – Avvocati Giuslavoristi Italiani.

La recentissima riforma del processo civile (d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, attuativo della legge delega 26 novembre 2021, n. 206, in prosieguo, per brevità: la Riforma) non sembra aver sinora catalizzato l'interesse dei giuslavoristi, sul presupposto che, a differenza del rito ordinario di cognizione, il rito del lavoro sia stato coinvolto marginalmente.

E tuttavia questo gruppo di professionisti ha deciso di interrogarsi almeno su quegli istituti, incisi dalla Riforma, che un effetto sulle cause di lavoro lo produrranno, foss'anche di striscio.

Ne è nata quest'opera collettanea, che intende partire da una sintetica ricostruzione di quegli istituti, “neo-formati” o “riformati” che siano, per lanciare uno sguardo alle ricadute che verranno prodotte dalla novella sull'attività di chi si occupa, per lo più a livello giudiziale, della materia del lavoro.

Trattasi di un'opera snella, il cui obiettivo è dirimere i primi dubbi interpretativi sul dettato normativo; nonché segnalarne i principali profili di criticità, nella convinzione di poter così anche offrire un contributo qualificato all'adozione di quei correttivi che lo stesso legislatore delegante ha previsto possano essere assunti in

sede attuativa entro uno spazio temporale sufficientemente ampio (due anni) dopo l'entrata in vigore delle modifiche.

L'opera si rivolge, quindi, principalmente, ad avvocati e magistrati del lavoro e non ha un taglio accademico, ma eminentemente pratico, non banalmente riproduttivo del contenuto normativo della Riforma, così come spesso avviene con tanti commentari della prima ora.

Ciascun autore è stato lasciato libero di compiere l'analisi delle norme, attingendo al proprio patrimonio di competenze formatesi attraverso la pratica quotidiana senza dover rinunciare alla lente di avvocato datoriale o "pro labour".

Non si tratta, come detto, di un'opera di dottrina, frutto delle considerazioni di accademici, ma è il risultato di riflessioni pratiche svolte in seno all'associazione e attraverso il confronto nelle e fuori dalle aule giudiziarie, ormai sempre meno frequentate (e meno frequentabili alla luce delle novità introdotte con la novella).

Il contributo è offerto a valle di una robusta attività di formazione che AGI da oltre venti anni svolge a favore non soltanto degli associati, ma di tutti quelli che siano interessati alla materia del lavoro e considerino il lavoro e le relative politiche, centrali per la società civile.

La scelta editoriale di affidare ad avvocati del lavoro il commento sulla parte di riforma che abbia implicazioni sulle controversie di lavoro risponde all'esigenza di offrire un punto di vista pratico e operativo per affrontare le molte insidie che si nascondono in una operazione che ha il pregio dell'obiettivo (accelerare la durata dei processi) e molti difetti, tra cui quello della fretta di varare riforme finalizzate all'acquisizione dei fondi del PNRR (nella consapevolezza che nessuna riforma potrà mai concretamente operare senza adeguata copertura finanziaria).

## 2. La Riforma e le controversie di lavoro

Nessun dubbio che tra gli obiettivi vi sia quello deflattivo (realizzato, per esempio, con l'estensione alle controversie di lavoro dell'istituto della negoziazione) e della celerità, ma altrettanto indubbio che sull'altare della celerità non dovrebbe essere immolato il rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa (v. nuovi artt. 127-*bis* e *ter* c.p.c.).

L'esigenza di assicurare certezza interpretativa è particolarmente avvertita in materia di diritto processuale e l'opera avrebbe voluto disegnare percorsi di maggiore sicurezza rispetto alle molte ambiguità della novella e consegnare il contributo alla riflessione "politica".

Avrebbe voluto, perché l'anticipazione al 28 febbraio 2023 della entrata in vigore della novella, imposta dalla legge di Bilancio 2023 rispetto alla originaria data del 30 giugno, sembra allontanare ogni concreta possibilità di realizzare inter-

venti mirati a correggere quelle disposizioni che nella trattazione gli Autori evidenziano come distoniche.

Si è consapevoli della circostanza che la riforma impatta sicuramente meno nei giudizi di lavoro, ma la domanda ricorrente nei molti incontri di studio è: ma della specialità del rito del lavoro si è tenuto conto nel momento in cui le norme sono state pensate e poi promulgate, norme di cui oggi si accelera l'entrata in vigore?

L'esigenza, propugnata anche da larga parte della magistratura, di mantenere la forma scritta nelle udienze è compatibile con un rito il cui fulcro è rappresentato dall'oralità?

La riforma ha fatto quanto avrebbe potuto per migliorare la risposta di giustizia?

Sono soltanto alcune delle domande a cui questa opera cerca di dare risposta, senza che mai gli autori dimentichino di offrire al professionista prudenti way out.

### 3. Il piano dell'opera

Si parte, con il **primo capitolo**, dall'esame degli obiettivi della Riforma (“*semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile, nel rispetto della garanzia del contraddittorio*”) e soprattutto dei suoi principi direttivi (“*Chiarezza e sinteticità degli atti giudiziari*”), la cui attuazione, quando realizzata, avrà un sicuro impatto anche sulle controversie del lavoro, riguardando una fase, quella della redazione degli atti, da sempre particolarmente delicata in ragione del regime di decadenze che connota il rito.

Un **secondo capitolo** è, poi, riservato agli effetti, sia pure indiretti, sul processo lavoristico, che saranno prodotti dalla pressoché immediata introduzione, dopo l'art. 127 del codice di rito, degli artt. 127-*bis* e 127-*ter*, che attribuiscono, con alcuni correttivi, carattere di definitività alle soluzioni “emergenziali” della udienza da remoto e dell'udienza con trattazione scritta, soprattutto la seconda delle quali manifesta, come si anticipava, alcune criticità, nel momento in cui sia estesa al rito del lavoro, in ragione dei principi ispiratori di quest'ultimo.

Un **terzo capitolo** è dedicato alla estensione del preesistente istituto della negoziazione assistita alle controversie di lavoro. Anche per queste, infatti, a decorrere dal 28 febbraio 2023, le parti potranno volontariamente ricorrere a questo strumento stragiudiziale di risoluzione del contenzioso, senza che ciò costituisca condizione di procedibilità della domanda giudiziale; non si può fare a meno di ricordare l'opinione favorevole a tale estensione da sempre espressa dalla associazione degli avvocati giuslavoristi italiani, secondo la quale “*dare la possibilità ai datori di lavoro e ai lavoratori, assistiti dai rispettivi avvocati, di*

*negoziare validi accordi transattivi vorrebbe dire sgravare almeno in parte i tribunali da un compito ... estremamente impegnativo ... e promuovere modalità alternative di composizione delle controversie in maniera assolutamente tutelante per entrambe le parti”<sup>1</sup>.*

Un **quarto capitolo** è riservato alla abrogazione del “rito Fornero” (art. 37, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 149), con la connessa introduzione di un Capo 1-*bis* (“Delle controversie relative ai licenziamenti”) dopo il Capo I del Libro II, Titolo IV del codice di rito (v. art. 1, comma 32, d.lgs. n. 149), che riconduce nuovamente i giudizi di impugnazione dei licenziamenti nell’alveo del rito lavoristico ordinario. Trattasi di un obiettivo che gli avvocati giuslavoristi perseguivano da tempo, considerata la pessima riuscita del rito speciale introdotto con la riforma del 2012.

Un **quinto capitolo**, viene dedicato alle modifiche alla disciplina in grado di appello, modifiche che, apparentemente, per il rito del lavoro, hanno riguardato i soli artt. 430, 434, 436-*bis*, 437 e 438 c.p.c. (v. art. 1, commi 30 e 31 del d.lgs. n. 149); non potendosi, tuttavia, ignorare che ulteriori conseguenze sulle controversie lavoristiche vanno ricondotte alle modifiche di respiro “generale”, riguardanti il Libro II, Titolo III, Capo I e Capo II, del codice (art. 1, commi 25 e 26, d.lgs. n. 149) e, quindi, impugnazioni e procedimento ordinario in grado di appello.

Un esame particolarmente approfondito, in **ulteriori quattro capitoli (dal sesto al nono)**, ha, infine, riguardato la modificazione di alcune disposizioni del Libro II, Titolo III, Capo III e Capo IV del codice di rito, riguardanti il processo in cassazione, la revocazione delle sentenze ed il giudizio di rinvio pregiudiziale alla Suprema Corte (art. 1, commi 27, 28 e 29 del d.lgs. n. 149).

#### 4. Gli approfondimenti sul giudizio di cassazione

Di notevole rilievo (nei capitoli sesto e settimo) è lo studio della novità forse più rilevante della Riforma, per quanto concerne il giudizio di cassazione, ovvero la soppressione della Sesta Sezione (la “apposita sezione” di cui al comma 1 dell’art. 376 c.p.c.), con la unificazione dei riti camerale, nell’ambito della quale, di grande impatto sarà l’introduzione di quello che è stato definito un procedimento accelerato per la definizione dei giudizi.

Queste innovazioni assumono un particolare rilievo per le controversie di la-

---

<sup>1</sup> Così in sede di audizione in data 22 settembre 2020 presso la Seconda Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, nell’ambito dell’esame del d.d.l. n. 1662 (delega processo civile).

voro, perché, da un lato, rimuovono il risalente sospetto, insorto sin dalla istituzione della Sesta Sezione (ad opera della legge 18 giugno 2009, n. 69), della violazione del principio del giudice naturale (art. 25 Cost.), particolarmente rilevante nelle controversie di cui all'art. 409 ss. c.p.c., in base all'art. 19 della legge n. 533/1973, che ne attribuisce la competenza naturale alla sezione lavoro della Corte.

Dall'altro, tuttavia, il procedimento accelerato suscita alcuni dubbi di costituzionalità, sia con riferimento alla non valorizzata posizione di "parte debole" di uno degli attori del processo nelle controversie di lavoro, sia per il ripudio della collegialità nella definizione del giudizio di cassazione.

In ogni caso, la nuova disciplina camerale in Cassazione va considerata con immediatezza anche perché, mentre ogni altra modifica riguardante il giudizio di legittimità (e relativa alle norme di cui al Capo III del Titolo III del Libro II, c.p.c.), a sensi del comma 5 dell'art. 35 del Decreto (come già modificato dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197), si applicherà "ai giudizi introdotti con ricorso notificato a decorrere" dal 1° gennaio 2023, modifiche ed abrogazioni specificamente riguardanti il rito camerale e l'udienza pubblica (gli artt. 375, 376, 377, 378, 379, 380-bis, 380-bis.1, 380-ter c.p.c.) si applicheranno (retroattivamente) "anche ai giudizi introdotti con ricorso già notificato alla data del 1° gennaio 2023", sempre che non sia stata ancora fissata udienza o adunanza (art. 35, comma 6 del Decreto).

## 5. La decorrenza della Riforma

Qualche breve notazione tecnica va aggiunta a quanto già segnalato relativamente alla entrata in vigore delle disposizioni riguardate dal presente commentario, anche al fine di rendere palese la eccezionale tempestività del commento alla nuova disciplina del processo.

Va, infatti, precisato che l'art. 35 del d.lgs. n. 149/2022 aveva previsto al primo comma, quale data generale di entrata in vigore della riforma, il 30 giugno 2023, disponendo, poi, nei commi successivi, alcune deroghe a tale previsione, introdotte di un'efficacia anticipata, con decorrenza dal 1° gennaio 2023.

La legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197), non solo ha anticipato la data di entrata in vigore del 30 giugno 2023 al 28 febbraio 2023, ma ha modificato il citato art. 35, introducendo alcune variazioni di regime.

Per effetto di tali modifiche, la generalità delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 149/2022, "salvo che non sia diversamente disposto, hanno effetto a decorrere dal 28 febbraio 2023 e si applicano ai procedimenti instaurati successivamente a tale

*data*”, mentre “*ai procedimenti pendenti alla data del 28 febbraio 2023 si applicano le disposizioni anteriormente vigenti*”<sup>2</sup>.

Al successivo secondo comma, il nuovo testo dell’art. 35 ha previsto l’entrata in vigore sin dal 1° gennaio 2023 degli artt. 127, comma 3, 127-*bis*, 127-*ter* (udienze mediante collegamenti audiovisivi a distanza e con deposito di note scritte in sostituzione) e 193, comma 2 (udienza di giuramento del CTU sostituita dal deposito di dichiarazione sottoscritta con firma digitale), nonché delle disposizioni di cui al Capo I del Titolo V-*ter* delle disposizioni per l’attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, tra le quali gli artt. 196-*quater* e ss. (che prevedono l’obbligatorietà del deposito telematico di atti e provvedimenti).

Il quarto comma novellato dell’art. 35 (che sostituisce l’originario quinto comma) ha disposto che tutte le modifiche in tema di disposizioni sull’impugnazione in generale e appello (Capi I e II Titolo III, Libro II, c.p.c.), incluse le disposizioni riguardanti specificamente il rito del lavoro (artt. 434, 436-*bis*, 437 e 438 c.p.c.), nonché l’art. 283 c.p.c. (provvedimenti sull’esecuzione provvisoria in appello), “*si applicano alle impugnazioni proposte successivamente al 28 febbraio 2023*”<sup>3</sup>.

Il nuovo comma 5 dell’art. 35 (che sostituisce l’originario sesto comma) ha, altresì, disposto che tutte le modifiche apportate al Capo III del Titolo III del Libro II del codice, riguardanti il giudizio di cassazione, si applichino ai giudizi introdotti con ricorsi notificati a decorrere dal 1° gennaio 2023; viene, tuttavia, fatta salva l’applicazione di quanto disposto nel successivo sesto comma, che, come già ricordato, ha attribuito efficacia retroattiva ad alcune disposizioni regolative del procedimento – tra le quali, l’art. 380-*bis*, che ha introdotto la c.d. “decisione accelerata” – le quali si applicheranno anche ai giudizi già pendenti in Cassazione, a condizione che non sia stata già fissata la data dell’udienza o dell’adunanza.

Infine, per quanto qui rileva, il nuovo comma 7 dell’art. 35 cit. ha esteso l’applicabilità del nuovo istituto del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione da parte dei giudici di merito (previsto dall’art. 363-*bis*) “anche” a tutti i procedimenti pendenti alla data del 1 gennaio 2023 (anziché a quelli pendenti alla data del 30 giugno 2023).

\* \* \*

---

<sup>2</sup> Così il nuovo comma 1 dell’art. 35 del d.lgs. n. 149/2022, come modificato dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio).

<sup>3</sup> Il testo originario dell’art. 35, comma 5, utilizzava come criterio temporale rilevante ai fini di determinare l’applicabilità della nuova disciplina il riferimento alle “*impugnazioni proposte avverso le sentenze depositate successivamente al 30 giugno 2023*”.

Per concludere questa breve introduzione, non si può fare a meno di ribadire che il termine di entrata in vigore della riforma, oltremodo diluito, era stato da molti interpretato come una finestra di dialogo con gli operatori del diritto, avvocati, magistrati, uffici di cancelleria.

L'accelerazione recentemente imposta sembrerebbe essere più funzionale all'esigenza di dare risposte veloci ai problemi del Paese che ad offrire provvedimenti ragionati in materie, come quella processuale, che davvero non avrebbero avuto bisogno di soluzioni frettolose.



## Capitolo Primo

# LA RIFORMA: OBIETTIVI E CRITERI DIRETTIVI

di *Giorgio Molteni*

**SOMMARIO:** 1. Breve storia della riforma: le “Raccomandazioni” europee e il d.d.l. n. 1662. – 2. *Segue.* Il Next Generation EU e il PNRR: obiettivi e strumenti del Piano. – 3. Gli strumenti di attuazione della riforma: la legge delega n. 206/2021 e i decreti delegati. – 4. La legge delega: obiettivi e criteri direttivi. – 5. Il d.lgs. n. 149/2022: il principio di chiarezza e sinteticità degli atti. – 5.1. Premessa. – 5.2. Le precedenti proposte di codificazione del dovere di chiarezza e sinteticità. – 5.3. L’orientamento della giurisprudenza. – 5.4. Il principio di chiarezza e sinteticità nella riforma. – 5.5. La violazione del dovere di chiarezza e sinteticità e le sue conseguenze, tra esigenza di efficienza del processo e garanzia del diritto di difesa.

### 1. Breve storia della riforma: le “Raccomandazioni” europee e il d.d.l. n. 1662

L’eccessiva durata dei processi è un male cronico che affligge il nostro sistema giudiziario.

L’accelerazione dei tempi del processo, pertanto, è sempre stata una sorta di “*fi-lo conduttore*” dei molteplici interventi che, nel corso degli anni, hanno riguardato la giustizia civile, nel tentativo – attuato mediante diversi strumenti – di migliorarne l’efficienza. Senza andare troppo indietro nel tempo, si possono ricordare, ad esempio, la legge 18 giugno 2009, n. 69 (che ha introdotto il processo sommario di cognizione, ha abrogato il rito societario, ha previsto la progressiva introduzione del processo civile telematico nonché una più rigida regolamentazione delle attività delle parti), e il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, il quale – sempre al dichiarato fine di perseguire “*l’efficienza degli uffici giudiziari*” – ha introdotto, in via sperimentale, l’Ufficio del processo.

Nonostante ciò, tuttavia, i risultati in concreto ottenuti in tema di riduzione dei tempi del processo sono stati modesti, tanto che il Consiglio europeo, nelle sue an-

nuali Raccomandazioni, ha costantemente sollecitato l'Italia a “*ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio*” (cfr. Raccomandazioni del 2017-2019). La Commissione europea, nella “*Relazione per Paese relativa all'Italia 2020*” del 26 febbraio 2020 (cosiddetto “*Country Report 2020*”)<sup>1</sup>, ha rilevato come il nostro Paese abbia compiuto progressi limitati nel dare attuazione alle sopra citate Raccomandazioni del Consiglio, contestando la perdurante scarsa efficienza del nostro sistema giudiziario civile<sup>2</sup>, con particolare riguardo, tra l'altro, alla necessità di potenziare gli organici e alle differenze tra i tribunali per quanto riguarda l'efficacia nella gestione dei procedimenti (cfr. pp. 65 e 83). Da ultimo, nelle “*Raccomandazioni specifiche all'Italia del 20 luglio 2020*”, il Consiglio europeo ha nuovamente invitato l'Italia ad adottare provvedimenti volti a “*migliorare l'efficienza del sistema giudiziario*”<sup>3</sup>.

Proprio nel contesto sopra descritto trova origine il progetto iniziale della riforma, che – dopo una lunga fase di confronto e discussione con giuristi, istituzioni, associazioni forensi e magistratura – ha infine visto la luce nel gennaio 2020, quando il Ministro della Giustizia allora in carica, on. Bonafede, ha presentato al Senato il disegno di legge n. 1662, rubricato “*delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie*”.

Nella relazione al predetto disegno di legge si manifesta espressamente la volontà di incidere sulla disciplina del processo civile e degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, “*in funzione di obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione, nel rispetto della garanzia del contraddittorio. La stretta connessione tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile rende infatti non più procrastinabile un intervento sul rito civile che possa renderlo più snello e più celere al tempo stesso*”<sup>4</sup>.

Questa affermazione è corredata da una tabella che illustra la durata media dei procedimenti civili negli anni 2015-2018, mostrando – in particolare – l'eccessiva durata del processo ordinario di cognizione (pari, nel 2018, a 1270 giorni in primo grado) rispetto agli altri riti, soprattutto quello del lavoro (la cui durata media effettiva si attestava, nello stesso anno, a 681 giorni). Si noti, per quanto qui in par-

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european\\_semester\\_country-report-italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european_semester_country-report-italy_it.pdf).

<sup>2</sup> “*Nonostante i recenti miglioramenti, la scarsa efficienza del sistema giudiziario civile italiano continua a destare preoccupazione. Il tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali in Italia resta il più elevato dell'UE nei gradi di giudizio superiori*” (cfr. p. 83); nella relazione si sottolinea altresì che “*i lunghi procedimenti civili possono incidere negativamente sull'attività imprenditoriale e sugli investimenti diretti esteri*” (cfr. p. 65).

<sup>3</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826\(12\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826(12)).

<sup>4</sup> Il disegno di legge, la relazione e la relazione tecnica sono consultabili sul sito del Senato ([www.senato.it](http://www.senato.it)), nella sezione “*disegni di legge*” (atto Senato n. 1662 – testi ed emendamenti).

icolare interessa, che il dato relativo alle cause di lavoro conferma le significative differenze esistenti tra i vari tribunali italiani in termini di efficienza<sup>5</sup>, atteso che in alcuni importanti fori (Milano e Torino, ad esempio) la durata media dei procedimenti risultava già allora largamente inferiore a quella indicata nella citata tabella.

Anche la relazione tecnica al disegno di legge ribadisce che quest'ultimo contiene *“disposizioni volte a realizzare una razionalizzazione delle materie ed un efficientamento dei servizi, allo scopo di rendere i riti più snelli e veloci, mediante un intervento sistematico sul corpo normativo delle disposizioni che regolano attualmente lo svolgimento dei processi in materia civile con l'obiettivo di semplificare le procedure improntandole a criteri di maggiore celerità ed efficienza”*.

Alla fine di gennaio del 2020 il disegno di legge veniva assegnato, in sede referente, alla Commissione Giustizia del Senato, la quale iniziava una lunga serie di audizioni informali con associazioni, ordini professionali, docenti universitari, avvocati, ecc.

## 2. Segue. Il Next Generation EU e il PNRR: obiettivi e strumenti del Piano

Nel frattempo, però, sono accaduti avvenimenti che hanno indotto il Governo ad intervenire nuovamente, modificando *“in corsa”* il contenuto della riforma ancora in gestazione.

A seguito del diffondersi della pandemia di Covid-19 in tutti i Paesi europei e delle gravi ripercussioni negative che ciò ha avuto sulle loro economie, infatti, nel luglio 2020 il Consiglio europeo ha deliberato l'istituzione del Next Generation EU, uno strumento temporaneo di ripresa e rilancio economico europeo, che prevede l'erogazione di aiuti agli Stati per oltre 800 miliardi di euro.

Come noto, per poter accedere ai fondi del Next Generation EU gli Stati membri dovevano presentare, entro il 30 aprile 2021, un piano nazionale contenente un pacchetto coerente di riforme ed investimenti per il periodo 2021-2026, da sottoporre alla valutazione tecnica della Commissione europea.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>6</sup>, trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea il 30 aprile 2021<sup>7</sup>, include la riforma del sistema giudiziario tra le cosiddette *“riforme orizzontali”*, o di contesto, che consistono in

---

<sup>5</sup> Già rilevate, come detto, anche dalla Commissione europea.

<sup>6</sup> <https://www.camera.it/temiap/2021/06/25/OCD177-4986.pdf>.

<sup>7</sup> Il 13 luglio 2021 il Piano è stato approvato dal Consiglio europeo, che ha recepito la proposta della Commissione con cui il Piano italiano era stato valutato positivamente.

innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano.

Obiettivo dichiarato della riforma è, ancora una volta, la riduzione della durata dei procedimenti<sup>8</sup>. Per raggiungere tale obiettivo in tempi definiti “*si ritiene indispensabile un’opera riformatrice che non si fondi unicamente su interventi di carattere processuale, ma aggredisca anche i nodi organizzativi irrisolti, per abbattere l’enorme mole di arretrato che pesa sugli uffici giudiziari ... Il Piano Straordinario per la Giustizia è stato costruito secondo un approccio organico che intende coniugare gli interventi normativi con gli investimenti adeguati a sostenerli nel tempo*”<sup>9</sup> ... *Si ritiene, infatti, che l’obiettivo di una giustizia più effettiva ed efficiente, oltre che più giusta, non possa essere raggiunto solo attraverso interventi riformatori sul rito del processo o dei processi. Occorre muoversi contestualmente seguendo tre direttrici tra loro inscindibili e complementari: sul piano organizzativo, nella dimensione extraprocessuale e nella dimensione endoprocessuale, che sono complementari fra loro*” (cfr. p. 53 del Piano).

In considerazione di quanto sopra, la riforma della giustizia, si afferma ancora nel Piano, “*si snoda in alcuni ambiti di intervento prioritari*”, tra i quali – per quanto qui in particolare interessa – gli “*interventi sull’organizzazione: Ufficio del processo e potenziamento dell’amministrazione*” e la “*Riforma del processo civile e Alternative Dispute Resolution (ADR)*”.

Sotto il profilo organizzativo, l’innovazione fondamentale si incentra nella dif-

---

<sup>8</sup> A tal proposito, nel Piano si legge che “*L’efficienza dell’amministrazione della giustizia rappresenta un valore in sé, radicato nella cultura costituzionale europea che richiede di assicurare ‘rimedi giurisdizionali effettivi’ per la tutela dei diritti, specie dei soggetti più deboli. Inoltre, il sistema giudiziario sostiene il funzionamento dell’intera economia. L’efficienza del settore giustizia è condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato. Studi empirici dimostrano che una giustizia rapida e di qualità stimola la concorrenza, poiché accresce la disponibilità e riduce il costo del credito, oltre a promuovere le relazioni contrattuali con imprese ancora prive di una reputazione di affidabilità, tipicamente le più giovani; consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse nell’economia, poiché accelera l’uscita dal mercato delle realtà non più produttive e la ristrutturazione di quelle in temporanea difficoltà; incentiva gli investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose e quindi più difficili da tutelare; promuove la scelta di soluzioni organizzative più efficienti... I dati evidenziano una naturale e stretta penetrazione intercorrente tra giustizia ed economia: qualsiasi progetto di investimento, per essere reputato credibile, deve potersi innestare in un’economia tutelata, e non rallentata, da un eventuale procedimento giudiziario, così come deve essere posto al riparo da possibili infiltrazioni criminali*” (cfr. p. 52).

<sup>9</sup> Per sostenere gli interventi di riforma della giustizia attraverso l’investimento in capitale umano al fine di rafforzare l’Ufficio del processo e superare le disparità tra Tribunali, il PNRR stanziava 2.342,1 milioni di euro, cui devono aggiungersi 140,5 milioni di euro per il miglioramento dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali. L’obiettivo è potenziare le infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti; è prevista inoltre la creazione di una banca dati gratuita e accessibile di tutte le decisioni civili.

fusionione dell'Ufficio del processo, che mira *“ad affiancare al giudice un team di personale qualificato di supporto, per agevolarlo nelle attività preparatorie del giudizio e in tutto ciò che può velocizzare la redazione di provvedimenti”*, con l'obiettivo principale di *“offrire un concreto ausilio alla giurisdizione così da poter determinare un rapido miglioramento della performance degli uffici giudiziari per sostenere il sistema nell'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato e ridurre la durata dei procedimenti civili e penali”*. A tal fine è previsto, a valere sui fondi del PNRR, il reclutamento di risorse a tempo determinato, destinate ad essere impiegate dai Capi degli Uffici giudiziari secondo un programma mirato di gestione idoneo a misurare e controllare gli obiettivi di smaltimento dell'arretrato individuati; è pure prevista, nel lungo termine, una verifica circa la possibilità di rendere operativa in via permanente la struttura organizzativa così costituita, mantenendo inalterate la sua composizione e la sua funzione (cfr. p. 55 del Piano).

Quanto alla riforma del processo civile, essa *“si articola lungo tre dorsali, complementari fra loro: da un lato si intende accentuare il ricorso agli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie (ADR Alternative Dispute Resolution); dall'altro occorre apportare le necessarie migliorie al processo civile ...; infine occorre intervenire sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali”* (cfr. p. 56 del Piano).

Sotto il primo profilo, la riforma mira a promuovere una più ampia diffusione degli strumenti alternativi al processo, mediante: i) il rafforzamento delle garanzie di imparzialità dell'arbitro e l'attribuzione agli arbitri del potere di emanare provvedimenti di natura cautelare; ii) l'estensione dell'ambito di applicazione della negoziazione assistita; iii) la previsione di incentivi economici e fiscali per la mediazione.

Per quanto concerne gli interventi sul processo civile, *“il Piano esclude una modifica radicale dell'impianto del processo civile che provocherebbe, soprattutto nei primi anni, negative conseguenze per il necessario tempo di adattamento da parte degli operatori. Il Piano segue invece un metodo di intervento 'selettivo', volto ad introdurre specifiche disposizioni, per ovviare alle aree più disfunzionali e per estendere modelli già sperimentati con profitto e già valutati dalle agenzie internazionali di monitoraggio”* (cfr. p. 57 del Piano).

Più in particolare, gli obiettivi perseguiti sono la concentrazione delle attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva, la soppressione delle udienze potenzialmente superflue e la riduzione dei casi nei quali il Tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale, nonché la ridefinizione della fase decisoria, con riferimento a tutti i gradi di giudizio.

Una particolare attenzione – si legge ancora nel Piano – è riservata alla digitalizzazione del processo, mediante la stabilizzazione di modelli sperimentati nella fase emergenziale, quali l'udienza da remoto e l'udienza mediante trattazione scritta.

Quanto al procedimento di appello, il Piano prevede il potenziamento del filtro di ammissibilità e semplifica la fase di trattazione e istruttoria. Con riferimento al giudizio di Cassazione, si prevede che vengano uniformate le modalità di svolgimento del procedimento e che venga semplificata la definizione dello stesso mediante pronuncia in camera di consiglio; altra importante innovazione prevista dal Piano è il rinvio pregiudiziale in cassazione per sottoporre alla Suprema Corte la risoluzione di questioni nuove, di puro diritto, che presentino gravi difficoltà interpretative e siano suscettibili di porsi in numerose controversie.

Con riguardo al processo esecutivo, poi, il Piano prevede molteplici interventi di semplificazione processuale (quali, ad esempio, l'abrogazione delle disposizioni in tema di formula esecutiva, "*per rendere più semplice l'avvio dell'esecuzione mediante una semplice copia attestata conforme all'originale*", e l'introduzione della vendita diretta del bene pignorato da parte del debitore), nonché l'attribuzione anche al giudice dell'esecuzione del potere di imporre misure di coercizione indirette.

Infine, specifiche misure di riforma sono previste nel settore del contenzioso della famiglia, per il quale si prevede l'individuazione di un rito unitario per i procedimenti di separazione, divorzio e per quelli relativi all'affidamento e al mantenimento dei figli nati al di fuori del matrimonio.

Il complesso delle misure previste dal PNRR (riportate *supra* in estrema sintesi e solo con riferimento alla giustizia civile) dovrebbe condurre, nelle intenzioni del Governo, ad una significativa riduzione dell'arretrato e della durata dei processi pendenti.

Più specificamente, in un apposito allegato al PNRR<sup>10</sup> il Governo si pone espressamente l'obiettivo di un abbattimento dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello, entro la fine del 2024; un abbattimento dell'arretrato civile del 90% in tutti i gradi del giudizio, entro la metà del 2026; una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili entro la metà del 2026. Si tratta, all'evidenza, di obiettivi molto ambiziosi.

È presto per dire se gli strumenti predisposti, specie sul piano organizzativo, siano idonei a raggiungere lo scopo. L'Ufficio del processo, pur potendo fornire un supporto al giudice, non può ovviare alle carenze di magistrati che si registrano in numerose sedi; il monitoraggio costante sulla produttività degli uffici giudiziari è certamente importante, ma andrebbe accompagnato dalla previsione di incisivi interventi ove gli obiettivi stabiliti non vengano rispettati. Questi, naturalmente, sono solo alcuni esempi; ciò che si vuole sottolineare è che le modifiche delle regole del processo, di per sé, non bastano a garantire un'effettiva diminuzione dei tempi di definizione dei giudizi, specie in presenza di un'imponente mole di arretrati. Una

---

<sup>10</sup> Denominato "*Annex II: Illustration of a possible streamlining of M/Ts in Component 1 of mission 1 (Justice – including digitalisation)*": cfr. <https://www.camera.it/temiap/2021/05/20/OCD177-4961.pdf#page=368> ss.

riduzione significativa dei nuovi procedimenti sarebbe certamente utile; staremo a vedere se il potenziamento delle ADR avrà l'effetto deflattivo auspicato.

### 3. Gli strumenti di attuazione della riforma: la legge delega n. 206/2021 e i decreti delegati

Lo strumento espressamente previsto nel Piano per le riforme ordinamentali, cioè per le modifiche da apportare al codice di procedura civile e ad altre leggi, è quello della delega legislativa; il Piano stimava che le leggi delega potessero essere adottate entro la fine del 2021 e i decreti attuativi potessero essere emessi entro la fine del 2022.

Per adeguare il progetto di riforma già all'esame del Parlamento alle misure ed agli obiettivi previsti dal PNRR, il Governo<sup>11</sup>, con d.m. 12 marzo 2021, ha costituito, presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia, una Commissione<sup>12</sup> per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumenti allo stesso alternativi. Tenuto conto anche dei lavori della Commissione<sup>13</sup>, il 16 giugno 2021 il Governo ha presentato una serie di emendamenti al testo originario, approvati in sede referente dalla Commissione Giustizia del Senato; in Assemblea il Governo ha poi presentato un maxiemendamento, che ha recepito le modifiche approvate in sede referente, sul quale ha posto la questione di fiducia.

Ottenuta così, dopo un lungo *iter* parlamentare durato quasi due anni, l'approvazione del Senato, il disegno di legge è passato all'esame della Camera, che lo ha approvato senza ulteriori modifiche.

Si è quindi giunti alla promulgazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante *“Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”*: giusto in tempo per rispettare le scadenze previste nel PNRR.

In conseguenza del travagliato cammino parlamentare di cui si è dato brevemente conto, la legge risulta composta da un unico articolo, diviso in 44 commi, molti dei quali a loro volta articolati in interminabili sottonumerazioni, il che non ne agevola certo la consultazione.

---

<sup>11</sup> Ci si riferisce all'Esecutivo presieduto da Mario Draghi, frattanto insediatosi il 13 febbraio 2021.

<sup>12</sup> Conosciuta come *“Commissione Luiso”*, dal nome del giurista chiamato a presiederla.

<sup>13</sup> La relazione conclusiva della Commissione è consultabile al link [https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione\\_LUISO\\_relazione\\_finale\\_24mag21.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LUISO_relazione_finale_24mag21.pdf).

In attuazione della delega, il Governo ha adottato due schemi di decreto legislativo, che ha trasmesso alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, della legge n. 206. Ottenuti i pareri favorevoli di tali Commissioni, e tenuto conto delle condizioni ivi indicate, sono stati infine emanati il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 (*“Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”*) e il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, recante *“Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134”*<sup>14</sup>.

L'emanazione di due differenti provvedimenti legislativi<sup>15</sup> rispecchia la suddivisione, presente nella legge delega, tra interventi di natura organizzativa (destinati, cioè, ad incidere sull'organizzazione dell'amministrazione giudiziaria) ed interventi di natura *“ordinamentale”*, volti, da un lato, a modificare le regole del processo e, dall'altro, a ridefinire e potenziare le modalità di risoluzione delle controversie alternative rispetto al ricorso al giudice. Nel presente volume ci occuperemo esclusivamente di questa seconda categoria di interventi, disciplinati dal d.lgs. n. 149/2022, focalizzando l'attenzione sulle disposizioni destinate ad incidere (anche) sul processo del lavoro.

#### 4. La legge delega: obiettivi e criteri direttivi

Il primo comma dell'unico articolo di cui si compone la legge n. 206/2021 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti *“il riassetto formale e sostanziale del processo civile, mediante novelle al codice di procedura civile e alle leggi processuali speciali, in funzione di obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile, nel rispetto della garanzia del contraddittorio, attenendosi ai principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge”*; il successivo comma 3 attribuisce al Governo la facoltà di adottare – entro due anni dall'entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega – disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi.

Gli obiettivi della riforma – enunciati già nel disegno di legge n. 1662 e rimasti inalterati all'esito del complesso *iter* parlamentare sopra descritto – sono coerenti

---

<sup>14</sup> Entrambi i decreti legislativi sono stati pubblicati nel Supplemento ordinario n. 038 della *Gazzetta Ufficiale* 17 ottobre 2022, n. 243.

<sup>15</sup> Un terzo provvedimento riguarda la giustizia penale, di cui il presente volume non si occupa.

con la finalità perseguita, in materia, dal PNRR, che – come sopra si è ricordato – pone al centro l’efficienza dell’amministrazione della giustizia.

I tre obiettivi dichiarati dalla legge delega (semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo) si presentano tra loro intimamente collegati; la semplificazione e la razionalizzazione delle regole del processo, infatti, dovrebbero concorrere<sup>16</sup> alla riduzione dei tempi del giudizio (cioè alla sua speditezza), di cui il PNRR ha addirittura predeterminato la misura.

La legge delega, tuttavia, precisa opportunamente che l’efficientamento del processo non deve andare a discapito del contraddittorio, che costituisce principio cardine (costituzionalmente tutelato, al pari della “ragionevole durata”: cfr. art. 111 Cost.) del “giusto processo”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Unitamente alle riforme extraprocessuali, quali il potenziamento dell’ufficio del processo e delle modalità alternative di risoluzione delle controversie: vedasi *infra*.

<sup>17</sup> La giurisprudenza di legittimità, in proposito, ha sottolineato che l’esigenza di una tempestiva definizione del giudizio, dotata di rilievo costituzionale se ed in quanto ragionevole, “non è concepita quale valore assoluto, ma in rapporto alle altre tutele costituzionali e, in particolare, al diritto delle parti di agire e difendersi in giudizio sancito dall’art. 24 Cost.” (Cass., Sez. III, 5 febbraio 2021, n. 2832). Innumerevoli sono, in giurisprudenza, le applicazioni pratiche del principio di ragionevole durata del processo e del suo necessario temperamento con il diritto di difesa. Senza alcuna pretesa di completezza, ma in via puramente esemplificativa, si possono citare, tra le tante, Cass., Sez. II, 31 luglio 2020, n. 16517, secondo la quale “in tema di garanzia del giusto processo, non può predicarsi, tanto alla stregua delle norme di rango costituzionale, quanto ai sensi dell’art. 6 CEDU, un obbligo incondizionato del giudice di dar corso all’assunzione di qualsivoglia mezzo istruttorio articolato dalla parte”, in quanto la necessità di una valutazione di rilevanza ed ammissibilità dei singoli mezzi proposti “si coniuga ed è coerente con i principi della ragionevole durata del processo, con cui collide l’espletamento di attività processuali non necessarie o superflue ai fini della pronuncia”; Cass., Sez. I, 30 marzo 2021, n. 8774, ove si afferma che “il rispetto del diritto fondamentale ad una ragionevole durata del processo impone al giudice, ai sensi degli artt. 175 e 127 c.p.c., di evitare ed impedire comportamenti che siano di ostacolo ad una sollecita definizione dello stesso, tra i quali rientrano quelli che si traducono in un inutile dispendio di attività processuali e formalità superflue perché non giustificate dalla struttura dialettica del processo e, in particolare, dal rispetto effettivo del principio del contraddittorio, da concrete garanzie di difesa e dal diritto alla partecipazione al processo in condizione di parità dei soggetti nella cui sfera giuridica l’atto finale è destinato a esplicare i suoi effetti” (nello stesso senso Cass., Sez. VI, 18 maggio 2020, n. 9046, che, in caso di ricorso per cassazione *prima facie* inammissibile, ha ritenuto superfluo disporre la fissazione di un termine per l’integrazione del contraddittorio o per la rinnovazione di una notifica nulla o inesistente, atteso che la concessione di esso si tradurrebbe in un allungamento dei tempi per la definizione del giudizio senza comportare alcun beneficio per la garanzia dell’effettività dei diritti processuali delle parti). Un’interessante applicazione del principio in esame si rinviene, infine, in Cass., Sez. III, 5 novembre 2020, n. 24691, in tema di procedimento esecutivo, ove si afferma che “qualora il credito, di natura esclusivamente patrimoniale, sia di entità economica oggettivamente minima, difetta, ai sensi dell’art. 100 c.p.c., l’interesse a promuovere l’espropriazione forzata, dovendosi escludere che ne derivi la violazione dell’art. 24 Cost. poiché la tutela del diritto di azione va temperata, per esplicita o anche implicita disposizione di legge, con le regole di correttezza e buona fede, nonché con i principi del giusto processo e della durata ragionevole dei giudizi ex artt. 111 Cost. e 6 CEDU”.

Il legislatore delegato, pertanto, è stato chiamato a ricercare il necessario temperamento tra l'esigenza di efficienza del processo (ritenuta, nel PNRR, condizione indispensabile per lo sviluppo del Paese) e la garanzia del diritto di difesa e della parità delle posizioni delle parti nel processo.

L'obiettivo di speditezza nella definizione delle controversie viene perseguito non solo all'interno del processo (cioè con gli interventi sulle regole che ne governano lo svolgimento) ma anche mediante la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie. A tal fine, l'art. 1, comma 4, della legge n. 206/2022 indica al legislatore delegato una serie di principi e criteri direttivi destinati a guidare il riordino di tali strumenti, con l'obiettivo di diffonderne maggiormente l'utilizzo, in considerazione del loro effetto deflattivo, cioè di riduzione della pressione sul sistema giudiziario. Il comune denominatore di tali principi, pertanto, è costituito dall'ampliamento del campo di applicazione degli strumenti<sup>18</sup> e dalla semplificazione delle relative procedure, accompagnata – per quanto riguarda la mediazione – anche dal riconoscimento di benefici fiscali<sup>19</sup>.

Per il conseguimento degli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione, il legislatore delegato è stato chiamato – come sopra anticipato – ad attuare misure di natura ordinamentale, intervenendo sul sistema delle fonti con la tecnica della novella legislativa, cioè con modifiche/integrazioni alle disposizioni che regolano lo svolgimento del processo in ogni sua fase e grado. In ragione della complessità di tale intervento, l'art. 1, comma 22, lett. a), della legge delega stabilisce che i decreti attuativi devono altresì *“curare il coordinamento con le disposizioni vigenti, anche modificando la formulazione e la collocazione delle norme del codice di procedura civile, del codice civile e delle norme contenute in leggi speciali non direttamente investite dai principi e criteri direttivi di delega, ... in modo da renderle ad essi conformi, operando le necessarie abrogazioni e adottando le opportune disposizioni transitorie”*.

Per quanto riguarda, in particolare, il giudizio di primo grado, l'intervento di semplificazione e razionalizzazione investe principalmente il rito ordinario di co-

---

<sup>18</sup> In quest'ambito si colloca anche l'estensione della negoziazione assistita alle controversie di lavoro. Si tratta di una misura che AGI richiedeva con insistenza ormai da anni e che, pertanto, non può non essere salutata con particolare soddisfazione: per una dettagliata trattazione dell'istituto, si rinvia al capitolo terzo del presente volume.

<sup>19</sup> La delega persegue altresì un obiettivo sistematico a lungo termine, prevedendo l'armonizzazione della normativa in materia di procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie e la raccolta delle relative discipline in un testo unico degli strumenti complementari alla giurisdizione (TUSC) (cfr. art. 1, comma 4, lett. b). Poiché però tale armonizzazione deve avvenire *“all'esito del monitoraggio che dovrà essere effettuato sull'area di applicazione della mediazione obbligatoria”*, il decreto di attuazione ha per ora provveduto con la tecnica della novella, modificando le disposizioni del codice di rito in materia di arbitrato (art. 810 ss. c.p.c.) nonché le leggi speciali che disciplinano la mediazione e la negoziazione assistita.