

CAPITOLO I

LA C.D. SEMPLIFICAZIONE E RIDUZIONE DEI RITI CIVILI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'ambito di intervento della legge delega di cui all'art. 54 L. 69/2009. – 2.1. I processi speciali interessati dalla legge delega. – 2.2. I «principi e criteri direttivi» posti dalla legge delega. – 3. L'impostazione del D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150. – 4. La permanenza della specialità dei riti. – 5. L'approccio «minimalista» del D.Lgs. 150/2011 e la sua scarsa (se non nulla) incidenza pratica. – 6. I dubbi di eccesso di delega nell'individuazione del «rito di destinazione». – 7. I procedimenti improntati al modello del rito del lavoro e l'«adattamento» di tale modello nel D.Lgs. 150/2011. – 7.1. Individuazione dei procedimenti. – 7.2. Le norme codicistiche sul rito del lavoro espressamente escluse. – 7.3. Alcuni riti «speciali» improntati al modello del rito del lavoro «adattato». – 7.3.1. Le controversie sull'opposizione ad ordinanza-ingiunzione comminatoria di sanzione amministrativa. – 7.3.2. Controversie in materia di protezione dei dati personali. – 7.3.3. Controversie agrarie. – 7.3.4. Provvedimenti in materia di registro dei protesti e di riabilitazione del debitore protestato. – 8. I procedimenti improntati al modello del procedimento sommario di cognizione «adattato». – 8.1. Individuazione dei procedimenti. – 8.2. Le norme codicistiche sul procedimento sommario escluse. – 8.3. La prevista inappellabilità, in taluni casi, dell'ordinanza sommaria e l'inapplicabilità, in questi casi, dell'art. 702 *quater* c.p.c. – 8.4. I criteri seguiti dal legislatore delegato. – 8.5. Alcuni riti «speciali» improntati al modello del procedimento sommario di cognizione «adattato». – 8.5.1. Controversie in materia di liquidazione degli onorari e diritti dell'avvocato. – 8.5.2. Procedimento sull'opposizione al decreto di pagamento delle spese di giustizia. – 8.5.3. Controversie in materia di immigrazione e di protezione internazionale. – 8.5.4. Controversie in materia di comportamenti discriminatori. – 8.5.5. Controversie in materia di attuazione di sentenze e provvedimenti di giurisdizione volontaria stranieri. – 9. I residui procedimenti improntati al modello del rito ordinario. – 10. La disciplina «speciale» sul mutamento del rito. – 11. La sospensione dell'efficacia del provvedimento amministrativo impugnato. – 12. Disciplina transitoria. – 13. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa.*

Con il D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150¹, contenente «*Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di ridu-*

¹ Pubblicato sulla *Gazz. Uff.* del 21 settembre 2011 ed entrato in vigore il 6 ottobre 2011.

zione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69», il Governo ha dato attuazione alla legge delega contenuta nell'art. 54 L. 69/2009, con l'obiettivo della riduzione e semplificazione dei riti civili speciali presenti in diverse leggi speciali e destinati alla risoluzione di specifiche categorie di controversie. Il D.Lgs., nel suo testo definitivo, ha corretto alcune delle deficienze che emergevano dall'originario Schema, approvato dal Governo il 9 giugno 2011 e presentato al Parlamento per i necessari pareri². Ma su molti aspetti – come vedremo – continua a presentarsi del tutto insoddisfacente, non realizzando alcuna effettiva riduzione dei riti civili speciali.

La legge delega nasceva dalla chiara volontà del Parlamento di «cambiare rotta» rispetto al comportamento seguito negli ultimi anni, ma poneva – come vedremo – non pochi limiti all'operato del legislatore delegato.

In effetti, una delle strategie adottate dal legislatore negli ultimi decenni, soprattutto a partire dagli anni '70, è stata proprio quella di far proliferare i riti speciali a cognizione piena, utilizzati come una sorta di «corsia preferenziale» per alcuni settori del contenzioso civile.

Il fenomeno della «proliferazione» dei processi speciali a cognizione piena ...

Il ricorso a processi di cognizione speciali è fenomeno risalente nel nostro sistema processuale. A partire dagli anni '70, infatti, il legislatore ha giustificato la predisposizione di nuovi riti «speciali» (a cognizione piena o sommaria) con la particolare «natura» delle controversie che essi erano diretti a risolvere, nella convinzione che il principio di uguaglianza sostanziale dell'art. 3, 2° comma, Cost. e quello di effettività della tutela giurisdizionale, ricavabile dall'art. 24, 1° comma, Cost., non solo tollerassero, ma addirittura imponessero al legislatore ordinario il ricorso a forme di «tutela giurisdizionale differenziata», adattate alle peculiarità sostanziali delle situazioni giuridiche tutelate³.

² Rinviamo, in proposito, ad A. CARRATTA, *La semplificazione dei riti civili: i limiti dello schema di decreto legislativo presentato dal Governo*, in <http://www.treccani.it/magazine>; il testo costituisce il parere presentato il 19 luglio 2011 in sede di audizione presso la Commissione Giustizia della Camera dei deputati sullo *Schema di Decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 9 giugno 2011* (Atto Camera n. 376) e che poi è divenuto il D.Lgs. 150/2011. V. anche il Parere approvato dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati il 27 luglio 2011 (in www.camera.it) e quello approvato dalla Commissione Giustizia del Senato il 2 agosto 2011 (in www.senato.it), entrambi notevolmente critici sullo Schema governativo.

³ A. PROTO PISANI, *Tutela giurisdizionale differenziata e nuovo processo del lavoro*, in *Foro it.*, 1973, V, c. 205 ss., per il quale la tutela c.d. differenziata

L'effetto prodotto da questi interventi è stato quello di far assumere all'ordinamento processuale «una struttura “a pelle di leopardo”, con isole di tutela giurisdizionale più efficiente per alcuni soggetti su uno sfondo di tutela inefficiente riservata al cittadino comune che non appartiene ad alcun gruppo privilegiato o non è titolare di una situazione giuridica privilegiata»⁴.

Di fatto, si è assistito in questi anni ad una vera e propria «frammentazione del concetto di amministrazione della giustizia», che, da un lato, finiva per dare rilevanza ai caratteri personali ed individuali delle parti «come criteri dominanti per la risoluzione delle controversie»⁵ e, dall'altro lato, determinava, attraverso «la creazione occasionale e disorganica di moduli processuali differenti»⁶, un'estensione dell'«area dei privilegi processuali a vantaggio di alcuni utenti della giustizia»⁷.

Oltre che all'introduzione di nuovi riti speciali di cognizione, nel corso degli anni il legislatore ha fatto ricorso, per determinati settori del contenzioso civile, anche al procedimento in camera di consiglio disciplinato dagli artt. 737 ss. c.p.c., ideato dal legislatore del 1942 come rito proprio per l'esercizio della giurisdizione c.d. volontaria ed impropriamente utilizzato, quale «contenitore neutro», come rito anche per l'esercizio della giurisdizione c.d. conten-

... e la conseguente «frammentazione» della disciplina processuale.

Il fenomeno dell'abuso nell'utilizzazione del processo camerale in materia contenziosa come «contenitore neutro» ...

serve ad assicurare «tutela giurisdizionale (effettiva) ad una serie di situazioni di vantaggio nuove a livello di diritto sostanziale». V. anche ID., *Note minime sulla c.d. tutela giurisdizionale differenziata*, in *Dir. e giur.*, 1978, p. 534 ss.; ID., *Sulla tutela giurisdizionale differenziata*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, p. 536 ss.; ID., *Ancora sulla c. d. tutela giurisdizionale differenziata*, in *Dir. e giur.*, 1980, p. 751 ss.; L. MONTESANO, *Luci ed ombre in leggi e proposte di “tutela differenziata” nel processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, p. 592 ss.

⁴ Così M. TARUFFO, *Razionalità e crisi della legge processuale*, in ID., *Sui confini. Scritti sulla giustizia civile*, Bologna, 2002, p. 53 ss., spec. p. 56, il quale, a proposito del fenomeno, più o meno diffuso in tutti gli ordinamenti, della «crisi di coerenza» della legge processuale, parla di «gara dei privilegi».

⁵ Su questo fenomeno cfr., in particolare, M. TARUFFO, *Dimensioni transculturali della giustizia civile*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2000, p. 1047 ss., ora in ID., *Sui confini*, cit., p. 11 ss., dove anche altre indicazioni.

⁶ Sono parole della *Relazione al disegno di legge delega per la revisione del c.p.c.*, elaborato dalla Commissione Tarzia, in *Riv. dir. proc.*, 1996, p. 1010.

⁷ Così N. PICARDI, *La vocazione del nostro tempo per la giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2004, p. 41 ss., spec. p. 43, il quale riconduce all'«estensione dell'area dei privilegi processuali» il fenomeno della creazione, nel corso del XX secolo, di «una serie di processi speciali», la quale ha finito per intaccare il «ruolo centrale» del processo ordinario, «rischiando di trasformarlo in una sorta di rito residuale». Di «privilegi ingiustificati», a proposito dei processi speciali, aveva parlato anche G. VERDE, *Le tecniche processuali come strumento di politica del diritto*, in *Studi in memoria di S. Satta*, II, Padova, 1982, p. 1867 ss.

ziosa, per la sua accentuata deformalizzazione, essendo le forme del procedimento camerale-sommario rimesse pressoché integralmente alla discrezionalità del giudicante (art. 738 c.p.c.)⁸.

... e la continua
erosione del processo
ordinario a
cognizione piena.

Di conseguenza, il fatto che il nostro legislatore si sia avveduto del problema e abbia cercato di correre ai ripari con la legge delega dell'art. 54 L. 69/2009 va senz'altro apprezzato. In essa vi era il suggerimento di non più ampliare, ma anzi ridurre, quella proliferazione dei riti già da qualche tempo lamentata e censurata dalla dottrina e dalla giurisprudenza. E questo, con il chiaro obiettivo di arginare il fenomeno di erosione del modello del processo ordinario di cognizione piena ed il moltiplicarsi dei riti speciali⁹.

In realtà, però, come vedremo, sembra sostanzialmente fallito il meritorio tentativo della legge delega del 2009¹⁰. Dietro l'apparente e propagandata riforma della *semplificazione e riduzione dei riti*, infatti, non si intravedono soluzioni in grado di incidere in maniera significativa sull'annoso problema dell'eccesso di *riti speciali* nel nostro ordinamento processuale. È evidente che la semplificazione e riduzione dei riti civili non si realizza semplicemente inserendola nel titolo di un provvedimento legislativo, se il contenuto dello stesso segue una diversa direzione e soprattutto se questi obiettivi espressi dal legislatore delegante vengono intesi dal delegato in maniera decisamente «riduttiva»¹¹. Ma c'è di più.

⁸ Su questo fenomeno di abuso del ricorso al procedimento in camera di consiglio come rito utilizzabile anche per la materia contenziosa rinviamo ad A. CARRATTA, voce *Processo camerale (dir. proc. civ.)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Milano, 2010, p. 928 ss.; v. anche L. LANFRANCHI, *I procedimenti camerale decisori nelle procedure concorsuali e nel sistema della tutela giurisdizionale dei diritti*, in ID., *La roccia non incrinata*³, Torino, 2011, p. 81 ss.; ID., *La cameralizzazione del giudizio sui diritti*, *ivi*, p. 139 ss.; ID., *Del «giusto» procedimento sommario di cognizione*, in L. LANFRANCHI-A. CARRATTA (a cura di), *Davanti al giudice. Studi sul processo societario*, Torino, 2005, p. 2 ss.

⁹ V., in proposito, A. PROTO PISANI, *Verso la residualità del processo a cognizione piena?*, in *Foro it.*, 2006, V, c. 53 ss.; ID., *Dai riti speciali alla differenziazione del rito ordinario*, *ibidem*, V, c. 85 ss.; ID., *Intervento sconsolato sulla crisi dei processi civili a cognizione piena*, *ivi*, 2008, V, c. 11 ss.; rinvio anche ad A. CARRATTA, *I nuovi riti speciali societari fra «decodificazione» e «sommarrizzazione»*, in L. LANFRANCHI-A. CARRATTA (a cura di), *op. cit.*, p. 65 ss.

¹⁰ Sulla legge delega dell'art. 54 L. 69/2009 v. – oltre a chi scrive (A. CARRATTA, in C. MANDRIOLI-A. CARRATTA, *Come cambia il processo civile*, Torino, 2009, p. 208 ss.) – anche G. BALENA, *La delega per la riduzione e semplificazione dei riti*, in *Foro it.*, 2009, V, c. 351 ss.

¹¹ Per quest'interpretazione «riduttiva» o «realisticamente solo *cum grano salis*» degli obiettivi espressi dalla legge delega v. C. CONSOLO, *Prime osservazioni introduttive sul d.lgs. n. 150/2011 di riordino (e relativa «semplificazione») dei riti settoriali*, in *Corr. giur.*, 2011, p. 1485; v. anche A. CHIZZINI, *Concinnatio*.

Di fatto, per come impostato, lo stesso D.Lgs. 150/2011 finisce per incrementare il numero dei riti «differenziati» o «speciali» rispetto ai riti disciplinati dal codice di procedura civile. Infatti, i nuovi riti disciplinati dal D.Lgs. in esame, per le differenze che presentano rispetto alla disciplina codicistica dei «riti-modello» o «riti di destinazione» (rito ordinario, rito del lavoro, procedimento sommario di cognizione), vanno considerati essi stessi dei riti speciali, i quali, tuttavia, ai sensi dell'art. 36 D.Lgs. 150/2011, «*si applicano ai procedimenti instaurati successivamente all'entrata in vigore dello stesso*» e dunque vanno ad aggiungersi ai previgenti riti speciali che, nelle materie interessate dal nuovo intervento normativo, continueranno a trovare applicazione nei procedimenti pendenti al momento della sua entrata in vigore (6 ottobre 2011). Se ne deve dedurre che, con riferimento a queste materie, per lungo tempo avremo la convivenza di due diverse discipline processuali speciali: quella previgente, per le cause introdotte prima del 6 ottobre 2011, e quella del D.Lgs. 150/2011, per le cause introdotte successivamente. Un risultato che è difficile possa essere etichettato come «semplificazione e riduzione dei procedimenti civili di cognizione» e che, comunque, – come già rilevato in altra sede¹² – è ben lontano da un'effettiva inversione di tendenza e dalla necessaria «razionalizzazione del sistema ormai in avanzata metastasi»¹³.

I deludenti risultati del D.Lgs. 150/2011 e l'ulteriore «moltiplicazione» dei riti speciali derivata dall'introduzione del D.Lgs.

2. L'ambito di intervento della legge delega di cui all'art. 54 L. 69/2009.

2.1. I processi speciali interessati dalla legge delega.

Alcuni dei limiti che emergono dal D.Lgs. 150/2011 trovano la

Note introduttive al d.lg. n. 150/2011 sulla c.d. semplificazione dei riti, in *Giusto proc. civ.*, 2011, p. 969 ss.; P. PORRECA, *Il decreto legislativo sulla semplificazione dei riti: qualche osservazione iniziale*, in *Giur. merito*, 2012, p. 30 ss.

¹² A. CARRATTA, *La semplificazione dei riti civili*, cit.

¹³ Così G. COSTANTINO, *Riflessioni sulla giustizia (in)civile*, Torino, 2011, p. 10. In senso sostanzialmente identico B. SASSANI, *Sfoltiti i riti, i procedimenti restano 28*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 settembre 2011; ID., *Introduzione*, in B. SASSANI-R. TISCINI (a cura di), *La semplificazione dei riti*, Roma, 2011, p. XI ss.; F. VALERINI, *L'estate porterà una riduzione ed una vera semplificazione dei riti civili*, in *www.dirittoegiustizia.it*. «Forti perplessità» vengono espresse da A. PROTO PISANI, *La riduzione e la semplificazione dei riti (d.leg. 1° settembre 2011 n. 150): note introduttive*, in *Foro it.*, 2012, V, c. 73 ss.; in senso critico anche G. BALENA, *I «modelli processuali»*, *ibidem*, c. 76 ss.

Gli obiettivi della legge delega del 2009.

loro ragion d'essere nella stessa legge delega. Ed infatti, nonostante l'ampia formula utilizzata dalla rubrica dell'art. 54 L. 69/2009 («*Delega al Governo per la riduzione e la semplificazione dei procedimenti civili*»), la delega aveva di mira un obiettivo ben più limitato: l'eliminazione solo di alcuni riti speciali di cognizione (nell'ambito della giurisdizione contenziosa), autonomamente disciplinati dalla legislazione speciale fuori dal codice di procedura civile e dal codice civile, e la loro riconduzione ad uno dei riti a cognizione piena (rito ordinario o rito del lavoro) o sommaria (procedimento sommario) disciplinati dal codice di procedura civile. Stabiliva, infatti, il 1° comma del citato art. 54 che «*Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale*». E la lett. b del 4° comma del medesimo art. 54 aggiungeva che il riferimento era ai «*procedimenti civili di natura contenziosa autonomamente regolati dalla legislazione speciale*».

Sulla base di questa prima indicazione, dunque, non erano interessati dalla legge delega e non potevano essere presi in considerazione dal legislatore delegato:

I processi speciali di cognizione non interessati dalla legge delega.

- a) i processi speciali di cognizione disciplinati direttamente dal codice di procedura civile e dal codice civile;
- b) i processi speciali di cognizione non «*autonomamente regolati dalla legislazione speciale*», in quanto regolati mediante il semplice rinvio alla disciplina codicistica;
- c) i procedimenti di natura volontaria o comunque non contenziosa;
- d) i procedimenti cautelari;
- e) i processi esecutivi.

E dunque, la delega non era affatto diretta – come probabilmente sarebbe stato opportuno – al superamento della proliferazione dei numerosi riti speciali di cognizione, anche di quelli presenti nel codice di procedura civile, nell'ottica di un radicale «*mutamento di rotta*» rispetto al passato. Questa, in effetti, sarebbe stata per il nostro ordinamento processuale «*una piccola rivoluzione copernicana*»¹⁴.

¹⁴ Così A. PROTO PISANI, *Dai riti speciali alla differenziazione del rito ordinario*, cit., c. 85 ss., il quale osserva anche che per raggiungere un simile risultato

D'altro canto, occorre anche considerare che nel 4° comma, lett. d, dell'art. 54 L. 69/2009 venivano espressamente esclusi dall'applicazione della legge delega i riti speciali (pure regolati dalla legislazione speciale) in materia di:

- a) procedure concorsuali¹⁵;
- b) famiglia e minori¹⁶;
- c) cambiale, vaglia cambiario, assegno bancario e assegno circolare¹⁷;
- d) c.d. statuto dei lavoratori (L. 20 maggio 1970, n. 300);
- e) codice della proprietà industriale (D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30);
- f) codice del consumo (D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206).

Le materie sottratte all'applicazione della legge delega.

Se si tiene conto di tutte queste limitazioni è facile rilevare come restasse fuori dagli obiettivi della legge delega la maggior parte dei processi civili speciali. E dunque, che – già sulla base della legge delega – sarebbe stato difficile realizzare l'obiettivo ambizioso di ottenere una generale e consistente riduzione dei riti civili, pure preannunciata dalla rubrica dell'art. 54.

2.2. I «*principi e criteri direttivi*» posti dalla legge delega.

Per quanto riguarda, poi, i «*principi e criteri direttivi*» fissati per l'esercizio della delega, il 4° comma del citato art. 54 stabiliva che, nell'esercizio della delega, il Governo avrebbe dovuto:

- a) tener fermi i criteri di competenza, nonché i criteri di composizione dell'organo giudicante, previsti dalla legislazione vigen-

Salvezza dei criteri di competenza e di composizione dell'organo giudicante.

occorre che «della correttezza della soluzione proposta si convincano gli operatori pratici e quel mitico personaggio costituito dal legislatore».

¹⁵ E dunque, sia quelle contenute nel R.D. 16 marzo 1942, n. 267, come modificato dai D.Lgs. 5/2006 e 169/2007, sia quelle contenute nel D.Lgs. 270/1999 in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, come modificato dal D.L. 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 febbraio 2004, n. 39, e successivamente dal D.L. 28 agosto 2008, n. 134, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 ottobre 2008 n. 166, in materia di ristrutturazione delle grandi imprese in crisi.

¹⁶ Ovvero il processo di divorzio di cui alla L. 1° dicembre 1970, n. 898, come modificata dalla L. 74/1987, ed il processo in materia di adozione dei minori di cui alla L. 184/1983, come modificata dalla L. 149/2001.

¹⁷ Vale a dire le disposizioni processuali contenute nel R.D. 14 dicembre 1933, n. 1669 e nel R.D. 21 dicembre 1933, n. 1736.

te (quando, evidentemente, il rito speciale «di derivazione» coinvolgesse anche tali profili);

Applicabilità della delega solo ai riti autonomamente regolati dalla legislazione speciale.

I criteri per la selezione del «rito di destinazione» fra rito del lavoro, procedimento sommario di cognizione ...

... e rito ordinario di cognizione.

La residuale ed eccezionale salvezza di disposizioni della legislazione speciale.

b) prendere in considerazione «i procedimenti civili di natura contenziosa autonomamente regolati dalla legislazione speciale», i quali avrebbero dovuto essere ricondotti ad uno dei seguenti modelli processuali previsti dal c.p.c.:

1. a quello del rito del lavoro, nel caso in cui prevalessero, nel rito speciale «di derivazione», «*caratteri di concentrazione processuale, ovvero di officiosità dell'istruzione*»;

2. a quello del procedimento sommario di cognizione di cui agli artt. 702 *bis* ss. c.p.c., nel caso in cui prevalessero, nel rito speciale «di derivazione», «*caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa*», restando comunque esclusa in tal caso la possibilità di conversione nel rito ordinario (prevista dall'art. 702 *ter*, 3° comma, c.p.c.);

3. negli altri casi, a quello dell'ordinario processo a cognizione piena del libro II del codice (senza, peraltro, che il legislatore delegante orientasse la scelta fra il rito previsto per le cause di competenza del tribunale in composizione collegiale o in composizione monocratica e quello previsto per le cause di competenza del giudice di pace).

Aggiungeva, infine, l'art. 54, 4° comma, lett. c, che «*la riconduzione ad uno dei riti di cui ai numeri 1), 2) e 3) della lettera b) non comporta l'abrogazione delle disposizioni previste dalla legislazione speciale che attribuiscono al giudice poteri officiosi, ovvero di quelle finalizzate a produrre effetti che non possono conseguirsi con le norme contenute nel codice di procedura civile*».

E dunque, quale che fosse il «rito di destinazione» prescelto seguendo i criteri finora indicati, il legislatore delegato avrebbe dovuto comunque assicurare la salvezza delle disposizioni previste dalla legislazione speciale che, con riferimento al rito «di derivazione», attribuivano al giudice poteri officiosi (più ampi – evidentemente – di quelli previsti nell'ambito del «rito di destinazione») ovvero producevano effetti non conseguibili con le norme processuali codicistiche¹⁸.

¹⁸ In questa stessa direzione v. anche le indicazioni che emergono dal progetto di riforma del c.p.c. proposto da A. PROTO PISANI, *Per un nuovo codice di procedura civile*, in *Foro it.*, 2009, V, c. 1 ss., dove – nell'ottica di «riassorbire nel rito ordinario tutti i riti speciali a cognizione piena previsti dal codice di

3. L'impostazione del D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150.

Il nuovo D.Lgs. si articola in cinque capi, il primo dei quali, intitolato «*Disposizioni generali*» (art. da 1 a 5), fissa le regole applicabili a tutte le controversie interessate dallo stesso D.Lgs. e funge anche da «raccordo» con le norme del codice di rito, chiarendo i limiti dei richiami di tali norme con riferimento ai diversi riti oggetto dell'intervento legislativo.

In particolare, dopo la specificazione (nell'art. 1) delle norme del codice che si intendono richiamate nel D.Lgs. con riferimento al «rito ordinario di cognizione», al «rito del lavoro» e al «rito sommario di cognizione», vengono indicate alcune delle disposizioni del rito del lavoro (art. 2) e del procedimento sommario di cognizione (art. 3), che non si applicano, salvo espresso richiamo, alle controversie sottoposte a tali riti dallo stesso D.Lgs. Negli artt. 4 e 5, invece, il D.Lgs. 150/2011 introduce nuove disposizioni con riguardo alle modalità del mutamento del rito nelle controversie promosse con forme diverse da quelle previste (art. 4) e alla possibilità di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento amministrativo impugnato.

Infine, mentre nel capo V vengono raggruppate le abrogazioni e modificazioni e le disposizioni finali e transitorie (artt. 34-36), nei capi II, III e IV vengono individuate le controversie che, introdotte dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 150/2011 (6 ottobre 2011), devono essere sottoposte, rispettivamente, alla disciplina del rito del lavoro, del rito sommario di cognizione e del rito ordinario. Sull'individuazione delle controversie da ricondurre all'uno piuttosto che all'altro modello processuale fra quelli indicati dalla legge delega come «riti di destinazione» torneremo in seguito. In questa sede va, tuttavia, sottolineato come nella scelta del «rito di destinazione» il legislatore delegato, nel rispetto delle indicazioni contenute, come abbiamo visto, nella legge delega, avrebbe dovuto considerare, di conseguenza, le specifiche esigenze che, di volta in volta, hanno indotto il legislatore a prevedere forme più rapide e più semplici per la tutela di determinate categorie di diritti soggettivi e le caratteristiche prevalenti in ognuno dei processi speciali presi in considerazione. In realtà, come vedremo,

I cinque capi nei quali si articola il D.Lgs. 150/2011.

L'esigenza di valutazione delle controversie da sottoporre ad uno dei «riti di destinazione».

procedura civile o da leggi speciali, dettando tutte le relative disposizioni di coordinamento» – vengono individuate «norme processuali speciali» (artt. 2.226-2.268), destinate ad adattare il rito ordinario alle specificità di alcune categorie di controversie, per le quali oggi sono previsti riti speciali.

una simile operazione non sembra essere stata alla base dell'operato del legislatore delegato, e questo ha inevitabilmente condizionato la qualità del risultato ottenuto¹⁹.

4. *La permanenza della specialità dei riti.*

Il D.Lgs. si limita ad una razionalizzazione dei riti speciali esistenti più che ad un'effettiva loro riduzione ...

Dovendo necessariamente confrontarsi con i limiti posti dalla legge delega certo il compito del legislatore delegato non era semplice. Ma l'impressione che si ricava dal D.Lgs. 150/2011 è che, per come impostato, esso non riuscirà a determinare un'effettiva riduzione dei riti speciali contenziosi. Anzi, come già detto, potrebbe sortire proprio l'effetto opposto.

In effetti, le soluzioni adottate appaiono più una misura di razionalizzazione dei riti speciali di cognizione che una vera e propria semplificazione e riduzione degli stessi. La stessa Relazione illustrativa del D.Lgs.²⁰ ammette che l'intervento «non può ritenersi esaustivo delle esigenze di semplificazione e di razionalizzazione del sistema processuale civile, in conseguenza delle rilevanti delimitazioni contemplate dalla legge di delega, che ha escluso la possibilità di intervenire sulle disposizioni processuali in materia di procedure concorsuali, di famiglia e minori» e altre.

... presentandosi di fatto come una sorta di «testo unico» di alcuni riti speciali.

Anzitutto, il D.Lgs. in esame si presenta come una sorta di «testo unico» di alcuni riti speciali, in precedenza contenuti in diverse leggi speciali e che dal nuovo testo normativo sono ricondotti, a seconda delle loro peculiarità, ai *tre modelli processuali codicistici* indicati dalla legge delega²¹, ma con l'aggiunta di specifiche disposizioni speciali, le quali, peraltro, non sembrano pienamente in

¹⁹ V., infatti, i citati Pareri resi sullo Schema di Decreto legislativo sia dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati il 27 luglio 2011, sia dall'omologa Commissione del Senato il 2 agosto 2011.

²⁰ Che può leggersi in *Guida al dir., Focus on line*, n. 14, settembre 2011, *La semplificazione dei riti civili*, p. 5 ss.

²¹ La stessa Relazione illustrativa limita l'obiettivo del nuovo D.Lgs. 150/2011 nel consentire «agli interpreti di rinvenire agevolmente in un unico testo tutte le norme che disciplinano ciascuna tipologia di controversia, con una formulazione ideata appositamente per fugare i dubbi interpretativi conseguenti all'adattamento dei modelli processuali». Con ciò confermando quanto detto nel testo, già anticipato, peraltro, nei confronti dello Schema di D.Lgs. presentato al Parlamento (A. CARRATTA, *La semplificazione*, cit.). Si tratta di vedere, però, se effettivamente questo fosse anche l'obiettivo della legge delega. Come rilevato nel testo, ci pare che la legge delega del 2009 volesse qualcosa di più.

linea – come meglio vedremo in seguito – con i «principi e criteri direttivi» della delega²².

È sicuramente apprezzabile la scelta di preferire alla tecnica della novella legislativa la compilazione in un unico testo legislativo di tutta la normativa processuale speciale interessata dalle modifiche, sostituendo le norme previste dalle singole leggi speciali con dei richiami al nuovo testo legislativo, come fanno gli artt. 34-36 del D.Lgs. 150/2011. Questo consente, infatti, di rinvenire agevolmente in un unico testo tutte le norme che disciplinano ciascun procedimento speciale.

Si può anche riconoscere che in questo modo si supera la frammentazione della disciplina sui riti speciali che finora era ricompresa nelle diverse leggi speciali e l'intera disciplina processuale speciale viene assorbita in un unico testo legislativo. Ma è difficile sostenere che la conseguenza di ciò sia anche – come si legge nella Relazione illustrativa – «una chiara inversione di tendenza rispetto al passato, razionalizzando e semplificando le disposizioni processuali contenute nella legislazione speciale», e dunque il superamento della specialità dei riti (o, quanto meno, di una parte di essi), obiettivo che, invece, era alla base della legge delega.

Ma la realizzazione di un «testo unico» di alcuni riti speciali non era l'obiettivo della legge delega.

Questo risultato è il frutto di una ben precisa scelta di fondo compiuta dal legislatore delegato, che merita di essere evidenziata.

A ben vedere, infatti, il legislatore delegato ha raccolto la delega con riferimento ai modelli processuali da utilizzare, ma ha ritenuto opportuno – una volta individuato il «rito di destinazione» per ognuno dei riti speciali da superare – dedicare una disciplina speciale integrativa di quella generale dello stesso «rito di destinazione» contenuta nel codice. E quindi, fermi i modelli di riferi-

²² Per simili rilievi v. già, con riferimento allo Schema di decreto legislativo approvato dal Governo il 9 luglio 2011, A. CARRATTA, *La semplificazione dei riti civili*, cit.; v. anche, nello stesso senso, M. BOVE, *Non viene meno la frammentazione dei riti ma solo quella dei testi da consultare*, in *Guida al dir.*, 2011, n. 27, p. 8; M. VIETTI, *La fatica dei giusti*, Milano, 2011, p. 99, secondo il quale il D.Lgs. 150/2011 ha perso l'occasione di svolgere un'effettiva semplificazione «limitandosi, per così dire, a una “catalogazione” dei diversi riti speciali»; G. BALENA, *I «modelli processuali»*, cit., c. 76 ss.; v. anche il Primo Presidente della Cassazione nella Relazione del 26 gennaio 2012 di inaugurazione dell'anno giudiziario 2012, cit., p. 65 s., il quale rileva come il D.Lgs. non si ponga affatto «nella direzione di una positiva ed efficace semplificazione dei modelli processuali civili a disposizione delle parti» ed auspica, piuttosto, «un profondo ripensamento dell'intera struttura del processo, che introduca una diversificazione della risposta attesa nelle varie fasi nelle quali il processo si articola».

Gli articoli del D.Lgs. sono in realtà «norme-contenitore» di molteplici riti speciali ...

mento (rito del lavoro, procedimento sommario di cognizione, rito ordinario), di fatto le diverse norme che compongono il D.Lgs. in esame non sono altro che «norme-contenitore» della speciale disciplina processuale da applicare ad ognuna delle categorie di controversie interessate dall'intervento normativo.

Vale la pena rilevare, in termini generali, che tradizionalmente la specialità del rito ricorre sia quando la sua disciplina sia integralmente autonoma e differenziata, sia quando – pur con riferimento ad un unico modello processuale – si introducano singole disposizioni processuali speciali, che in qualche modo integrano o modificano la disciplina generale del modello processuale di riferimento.

... sia pure improntati ad uno dei tre modelli indicati dalla legge delega.

È quel che è stato fatto con il D.Lgs. 150/2011: premesse alcune norme comuni a tutti i riti interessati dal nuovo intervento normativo, sono disciplinati analiticamente i vari procedimenti, pur tenendo presenti i *modelli processuali* di riferimento indicati dalla legge delega. Il risultato è che i procedimenti speciali presi in considerazione vengono riscritti e impostati *ai tre modelli di riferimento indicati dalla legge delega, ma non vengono sostituiti dai tre riti del codice, che nelle intenzioni del legislatore delegante, invece, sarebbero dovuti rimanere come gli unici riti di cognizione.*

È sintomatico di questo modo di operare il fatto che gli artt. 6-32 del D.Lgs. si presentano come una raccolta di procedimenti, in linea di massima regolati dal *rito di destinazione* indicato dalla legge delega, ma con le specifiche disposizioni aggiunte proprio in ognuno degli articoli richiamati. In ognuno di questi articoli, infatti, il 1° comma ripete, quasi ossessivamente, che alle controversie richiamate si applica il «rito di destinazione» scelto (lavoro, sommario o ordinario) «*ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo*» o «*ove non diversamente disposto dal presente articolo*». Ma è evidente che sono proprio queste disposizioni specifiche che connotavano e continuano a connotare la specialità del rito. Così operando, *si ottiene una riduzione dei modelli processuali utilizzati, ma non una riduzione dei riti*, che era, invece, l'obiettivo della legge delega.

Si riducono, così, i modelli processuali ma non i riti speciali, che, anzi, aumentano.

5. L'approccio «minimalista» del D.Lgs. 150/2011 e la sua scarsa (se non nulla) incidenza pratica.

Ora, di fronte all'approccio *minimalista* che caratterizza il D.Lgs. nel suo complesso, occorre chiedersi se esso sia in linea con la volontà espressa dal Parlamento nella legge delega.