

Dipartimento di Giurisprudenza  
Cattedra di Diritto Processuale Civile

**IL SISTEMA PROCESSUALE CIVILE**  
**“SEMPLIFICATO”**: INTRODUZIONE AL DECRETO  
LEGISLATIVO 150/2011.

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa  
Roberta Tiscini

CORRELATORE (I)

Chiar.mo Prof.  
Roberto Martino

CANDIDATO

Alessia Fanelli  
Matricola 103733

CORRELATORE (II)

Chiar.mo Prof.  
Bruno Capponi

**ANNO ACCADEMICO 2013/2014**

*Ai miei nonni, Vincenzo & Concetta*

## INDICE

Introduzione	XI
--------------	----

### CAPITOLO I

#### INTRODUZIONE AL DECRETO LEGISLATIVO N. 150 DEL 2011 SULLA RIDUZIONE E SEMPLIFICAZIONE DEI RITI CIVILI

1. Dalla moltiplicazione dei riti alla legge delega n. 69 del 2009	1
2. Le ragioni della riduzione e semplificazione dei procedimenti civili	5
3. Il decreto delegato: l'idea del codice dei riti speciali	9
4. I caratteri ed il contenuto della riforma	12
5. Gli istituti non toccati dalla riforma: le sue esclusioni implicite ed esplicite	16
6. I limiti e le perplessità derivanti dalla legge delega: l'art. 54 della legge n° 69/2009	20
6.1. L'errata scomparsa del modello del processo camerale	24
7. I principi ed i criteri direttivi posti dalla legge delega	26
8. I criteri adoperati dal legislatore per la riconduzione del singolo procedimento civile ad uno dei tre modelli processuali	31
9. Individuazione dei procedimenti speciali interessati dall'intervento di riordino	38

### CAPITOLO II

#### I PRINCIPI GENERALI DELL' INTERVENTO NORMATIVO

1. Le definizioni	42
2. Le disposizioni generali e comuni ai riti	45
3. Il mutamento del rito	46
3.1. La decisione sulla conversione del rito	52
3.2. Il passaggio al rito del lavoro: la fissazione dell'udienza <i>ex art. 420 c.p.c.</i>	57
3.3. La riassunzione della causa davanti al giudice competente	59

3.4. Gli effetti sostanziali e processuali della conversione del rito	63
4. La sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato	65
4.1. Il procedimento uniforme di sospensiva del provvedimento impugnato	68
4.2. I presupposti che legittimano la concessione della sospensione: le gravi e circostanziate ragioni	69
4.3. Il regime dell'ordinanza con cui è concessa l'inibitoria	70
4.4. La sospensione <i>inaudita altera parte</i>	72
5. Le disposizioni comuni ai procedimenti disciplinati dal rito del lavoro	75
5.1. Le norme in comune relative alla fase introduttiva del giudizio	77
5.2. Le norme comuni relative alla fase istruttoria e decisoria della causa	79
5.3. L'ordinanza di pagamento di somme su istanza di parte	81
5.4. Il regime dell'esecutorietà della sentenza e delle impugnazioni	82
6. Cosa non si applica del rito del lavoro previsto dal codice di rito: le norme codicistiche sul rito del lavoro espressamente escluse	84
6.1. Le norme sulla competenza	87
6.2. Le norme inerenti la costituzione e la difesa personale delle parti	89
6.3. Le norme relative alla fase introduttiva e alla fase della trattazione	90
6.4. Le norme relative all'istruzione probatoria	92
6.5. Le norme relative al giudizio di appello	94
6.6. Le norme relative al mutamento del rito	95
6.7. Le altre norme escluse	95
7. Il rito sommario di cognizione “semplificato”	97
7.1. Confronto fra il modello sommario codicistico ed il modello sommario “semplificato”.	99
8. Le deroghe al procedimento sommario di cognizione previsto dal codice di rito: le norme codicistiche espressamente escluse	102
8.1. L'ambito di applicazione del rito sommario di cognizione “semplificato”: la disapplicazione dei commi secondo e terzo dell'art. 702-ter c.p.c.	103
8.2. Le deroghe relative alla composizione dell'organo giudicante e all'assunzione dei mezzi istruttori	107
9. L'atto introduttivo e la costituzione delle parti nel rito sommario di cognizione	

### CAPITOLO III

#### LA SUDDIVISIONE DEI 28 RITI NEI 3 MODELLI PROCESSUALI INDIVIDUATI DAL DECRETO LEGISLATIVO

1. Alcune controversie disciplinate dal rito del lavoro “adattato”	117
1.1 . L'opposizione ad ordinanza – ingiunzione	119
1.2 . L'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada	132
1.3 . L'opposizione a sanzione amministrativa in materia di stupefacenti	140
1.4 . L'opposizione ai provvedimenti di recupero di aiuti di stato	144
1.5 . Le controversie in materia di applicazione delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali	149
2. Alcune controversie disciplinate dal rito sommario di cognizione “adattato”	155
2.1 . Le controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato	157
2.2 . Il procedimento di opposizione a decreto di pagamento di spese di giustizia	164
2.3 . I procedimenti in materia di immigrazione	169
a) Le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini UE e dei loro familiari	169
b) Le controversie in materia di allontanamento dei cittadini degli altri stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari	171
c) Le controversie in materia di espulsione dei cittadini non UE e dei loro familiari	173
d) Le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale	175
e) L'opposizione al diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare	179
2.4 . L'opposizione alla convalida del trattamento sanitario obbligatorio	181
2.5 . Le azioni popolari e le controversie in materia di eleggibilità, decadenza	

ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali	186
2.6 . Le azioni in materia di eleggibilità e incompatibilità nelle elezioni per il Parlamento Europeo	192
2.7 . L'impugnazione delle decisioni della Commissione elettorale circondariale in tema di elettorato attivo	196
3. I residui procedimenti improntati al rito ordinario di cognizione	199
3.1. Le controversie in materia di rettificazione di attribuzione di sesso	200
3.2. L'opposizione a procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici	204
3.3. Le controversie in materia di liquidazione degli usi civici	207
Conclusioni	211
BIBLIOGRAFIA	214

## INTRODUZIONE

L'obiettivo di questa tesi è quello di offrire un'attenta ed accurata analisi della nuova disciplina avente per oggetto il sistema della giustizia civile ordinaria, elaborata dal legislatore attraverso l'emanazione del D. Lgs. 1° settembre 2011, n. 150.

Tale testo legislativo, approvato dal Governo in attuazione della delega contenuta nella legge n. 69 del 2009, realizza la riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale, riconducendoli ai tre modelli previsti dal codice di procedura civile, individuati, rispettivamente, nel rito ordinario di cognizione, nel rito del lavoro e nel rito sommario di cognizione.

Già da qualche tempo, infatti, si avvertiva l'esigenza di procedere ad un riordino del troppo complicato panorama processuale, il quale, caratterizzandosi per la presenza di un numero ingiustificato di riti, aveva sia rappresentato una delle cause delle lungaggini dei giudizi civili, sia determinato rilevanti difficoltà interpretative per tutti gli operatori del diritto.

Allo scopo di raccogliere tutti i procedimenti speciali in un unico testo normativo che si ponesse in rapporto di complementarietà rispetto al codice di procedura civile, in maniera tale da assicurare la coerenza della giurisdizione ordinaria e ridurre il più possibile le diseconomie che l'eccessiva parcellizzazione dei modelli processuali aveva fino a quel momento provocato, il disegno del legislatore delegato è stato quello di plasmare un nuovo e più razionale sistema processuale per le cause di competenza del Giudice di Pace, del Tribunale o delle Corti di appello, organizzandolo su tre modelli unitari di processo, ognuno funzionale a specifiche necessità: il rito ordinario di cognizione, il rito del lavoro e quello sommario di cognizione.

In particolare, la riconduzione dei vecchi riti speciali ad uno dei tre modelli

principali avviene privilegiando il modello processuale del rito del lavoro, informato ai principi di oralità, concentrazione e speditezza, per i procedimenti in cui si rivelano prevalenti i caratteri della concentrazione delle attività processuali, ovvero nei quali venivano previsti ampi poteri di istruzione d'ufficio.

Sono assoggettati, invece, al modello del procedimento sommario di cognizione, (introdotto proprio nell'ambito della miniriforma processuale del luglio 2009), i procedimenti speciali caratterizzati da una semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa; infine al modello ordinario di cognizione, scaglionato in più udienze a contenuto tipizzato, sono ricondotti tutti gli altri procedimenti oggetto dell'intervento, nei quali non si è rinvenuto alcuno dei predetti caratteri.

Per una migliore comprensione del decreto legislativo in commento e della riforma di semplificazione e razionalizzazione da esso apportata, si è ritenuto opportuno suddividere la presente opera in tre capitoli.

Nel primo capitolo sarà meglio esaminato in che modo il legislatore delegato sia intervenuto per modificare e aggiornare la c.d. parte speciale della procedura civile.

L'attenzione sarà posta, in particolare, su come si sia inteso porre mano ai numerosissimi riti *extra codicem*, disciplinati fino a quel momento in modo differente ed autonomo da singole leggi speciali, riconducendoli da 33 a soli 3. Come se non bastasse, sempre nel primo capitolo, ci si è occupati di analizzare nel dettaglio le rilevanti delimitazioni contemplate dalla legge delega, la quale non solo escludeva categoricamente la possibilità di intervenire sulle disposizioni processuali in materia di procedure concorsuali, di famiglia e minori, ma altresì imponeva il mantenimento dei criteri di competenza, di composizione dell'organo giudicante, nonché delle disposizioni previste dalla legislazione speciale che attribuiscono al giudice poteri officiosi e di quelle finalizzate a produrre effetti speciali, che non possono conseguirsi, cioè, con le

norme proprie del rito di destinazione.

Il secondo capitolo, invece, sarà finalizzato a precisare l'ambito applicativo di ogni singolo modello di destinazione: partendo da un'accurata definizione di cosa si intenda per “rito ordinario di cognizione”, “rito del lavoro” e “rito sommario di cognizione” ai fini del presente decreto, saranno individuate le specifiche disposizioni comuni e di carattere generale, applicabili ai procedimenti oggetto delle modifiche legislative in base alla loro riconduzione, nonché le più importanti deroghe ed esclusioni rispetto alla disciplina dettata dal codice di procedura civile per i tre tipi di riti di riferimento.

Come osserveremo meglio nel prosieguo, infatti, non tutte le disposizioni del rito del lavoro e del rito sommario di cognizione contenute nel codice di rito sono state recepite dal legislatore delegato, con la conseguenza che i corrispondenti riti regolati dal decreto risultano contraddistinti da palesi varianti rispetto al loro archetipo.

Pertanto, nonostante, come indicato nella relazione allegata al decreto, lo scopo principale perseguito dal legislatore sia stato quello di raccogliere tutti i procedimenti speciali in unico testo, cercando in tal modo di semplificare la ricerca e di ridurre al limite le possibilità di errore, nella realtà gli articoli del decreto vanno necessariamente coordinati con le vecchie norme speciali che rimangono in vita, modificate, oltre che con le norme del rito di riferimento dettate dal codice di procedura civile.

Al fine di creare per i procedimenti civili speciali oggetto dell'intervento di riordino una disciplina unitaria ed omogenea sul piano delle modalità di accesso alla giustizia e delle regole di svolgimento fra le parti del contraddittorio, il legislatore delegato riprende i tre modelli principali disciplinati dal codice di rito ma per ciascuno di essi detta una specifica regolamentazione, sebbene ancorata ad un quadro di riferimento comune.

Per concludere, l'ultimo capitolo sarà dedicato all'analitica individuazione di

alcune controversie regolate dal rito del lavoro, dal rito sommario di cognizione e dal rito ordinario di cognizione.

In virtù dell'ampia gamma di procedimenti (sono quasi trenta), oggetto dell'opera di concentrazione, si è preferito trattare in maniera esauriente quei procedimenti speciali più complessi che possano meglio essere utili agli operatori giuridici a districarsi ed orientarsi nella nuova situazione normativa.

Nel dettaglio, quanto ai riti assoggettati dal legislatore delegato al rito del lavoro, oggetto di attenzione saranno i procedimenti in materia di privacy, di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, di opposizione al verbale di accertamento di violazione del Codice della strada, di opposizione alla sanzione amministrativa in materia di stupefacenti e di opposizione ai provvedimenti di recupero di aiuti di stato.

Tra le controversie che seguono il rito sommario di cognizione, invece, ci dedicheremo a quelle in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato, di spese di giustizia, di immigrazione, di trattamento sanitario obbligatorio e di contenzioso elettorale.

Infine, saranno trattati i tre procedimenti disciplinati dal rito ordinario di cognizione, ovvero quelli relativi alla rettifica di attribuzione di sesso, alla opposizione a procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici ed alla liquidazione degli usi civici

Sebbene, come vedremo nei prossimi paragrafi, nel suo testo definitivo, il decreto legislativo 150/2011 appaia piuttosto insoddisfacente sotto molti punti di vista, non conseguendo effettivamente quella semplificazione e riduzione dei procedimenti civili di cognizione né la razionalizzazione del sistema processuale civile tanto auspicata in dottrina ed in giurisprudenza, deve essergli comunque riconosciuto il merito di aver realizzato una chiara inversione di tendenza rispetto al passato.

# **CAPITOLO I**

## **INTRODUZIONE AL DECRETO LEGISLATIVO N. 150 DEL 2011 SULLA RIDUZIONE E SEMPLIFICAZIONE DEI RITI CIVILI**

Sommario: **1.** Dalla moltiplicazione dei riti alla legge delega n. 69 del 2009. - **2.** Le ragioni della riduzione e semplificazione dei procedimenti civili. - **3.** Il decreto delegato: l'idea del codice dei riti speciali. - **4.** I caratteri ed il contenuto della riforma. - **5.** Gli istituti non toccati dalla riforma: le sue esclusioni implicite, ed implicite - **6.** I limiti e le perplessità derivanti dalla legge delega: l'art. 54 della legge n° 69/2009. - **6.1.** L'errata scomparsa del modello del processo camerale. - **7.** I principi ed i criteri direttivi posti dalla legge delega. - **8.** I criteri adoperati dal legislatore per la riconduzione del singolo procedimento civile ad uno dei tre modelli processuali. - **9.** Individuazione dei procedimenti speciali interessati dall'intervento di riordino.

### **1. Dalla moltiplicazione dei riti alla legge delega n. 69 del 2009.**

Negli ultimi decenni si è assistito ad una incontrollata proliferazione di riti speciali, introdotti per la tutela dei diritti in materie specifiche e determinate.

Con lo scopo preciso di ricercare strumenti idonei a garantire una maggiore celerità ed efficienza delle procedure giudiziali, infatti, nel corso del tempo la legislazione si è arricchita di un numero davvero abnorme di procedimenti speciali, volti alla tutela dei diritti soggettivi specifici per singole materie e caratterizzati dall'inserimento di deroghe e modifiche a quelli esistenti.

L'inserimento di questi nuovi modelli processuali, differenti rispetto al modello di riferimento che è enucleabile nei caratteri delle disposizioni normative dettate dal II libro della procedura, era volto al perseguimento dell'obiettivo di semplificazione degli adempimenti formali previsti, in modo da introdurre scorciatoie procedurali rispetto al canone archetipico

rappresentato dal processo ordinario di cognizione.

Per tale motivo, a partire soprattutto dagli anni '70 del secolo scorso, la principale strategia adottata dal legislatore è stata proprio quella di far proliferare i riti speciali a cognizione piena, utilizzandoli come “una sorta di «corsia preferenziale» per alcuni settori del contenzioso civile, diretta ad aggirare il sempre più preoccupante «ingorgo» in cui era coinvolto il processo di cognizione ordinario”<sup>1</sup>

Nell'ottica del legislatore vi era la convinzione che la predisposizione di questi nuovi riti speciali fosse giustificata sia dal principio di uguaglianza sostanziale dell'art. 3, 2° comma Cost., sia da quello di effettività della tutela giurisdizionale ricavabile dall'art. 24, 1° comma Cost., dal momento che essi non solo tollerano ma, addirittura impongono al legislatore ordinario il ricorso a forme di “tutela giurisdizionale differenziata”<sup>2</sup>, in virtù della natura e delle peculiarità specifiche delle situazioni giuridiche da tutelare.

Questa produzione normativa, caratterizzata dalla estrema proliferazione dei riti processuali, non coordinata, né preceduta da alcun disegno coerente ed unitario, ha, però, ottenuto l'esito opposto a quello sperato: ha finito per ripercuotersi in maniera negativa sia sulla efficienza del processo, sia sulla effettività della tutela fornita dal sistema della giustizia civile.

L'eccessiva diversificazione dei riti, talvolta residuali e di scarsa importanza, ha fatto sì che il precetto processuale si frammentasse e fosse difficilmente conoscibile, aumentando, di conseguenza, incertezze e caos interpretativi da parte di tutti i tecnici del diritto e, di riflesso, la disorganizzazione del lavoro

---

<sup>1</sup>Così, G. BALENA, *La delega per la riduzione e semplificazione dei riti*, in *Foro it.*, 2009, V, p. 351 ss.

<sup>2</sup>Così, A. PROTO PISANI, *Tutela giurisdizionale differenziata e nuovo processo del lavoro*, in *Foro it.*, 1973, V, c.205 ss., per cui la tutela cd differenziata ha la funzione di assicurare tutela giurisdizionale effettiva ad una serie di situazioni di vantaggio nuove a livello di diritto sostanziale.

giudiziario, con una pesante ricaduta sulla durata dei giudizi.

In poco tempo, infatti, la molteplicità dei riti ha finito per tradursi in una vera e propria trappola per le parti ed i loro avvocati, dal momento che, per singole fattispecie, vigevano disposizioni speciali ed il rischio di ignorarne taluna e dare luogo ad una nullità o ad una decadenza era sempre più concreto.

Come è stato osservato anche nella relazione illustrativa al decreto legislativo, “il fenomeno si è rivelato nel tempo, come un fattore di disorganizzazione del lavoro giudiziario che viene unanimemente individuato come una delle cause delle lungaggini dei giudizi civili, oltre ad aver determinato rilevanti difficoltà interpretative per tutti gli operatori del diritto”.<sup>3</sup>

Inoltre, la conseguente frammentazione della disciplina processuale, generata dalla proliferazione dei riti, ha finito, da un lato “per dare rilevanza ai caratteri personali ed individuali delle parti come criteri dominanti per la risoluzione delle controversie e, dall'altro, determinava, attraverso la creazione occasionale e disorganica di moduli processuali differenti, un'estensione dell'area dei privilegi processuali a vantaggio di alcuni utenti della giustizia”.<sup>4</sup>

Negli ultimi anni, quindi, è apparsa sempre più necessaria la razionalizzazione di tale sistema, sia per garantire una più precisa ed immediata conoscibilità del precetto processuale sia, per giungere ad un effettivo recupero delle garanzie, reso ancora più urgente alla luce della riforma dell'art. 111 della Costituzione, con l'introduzione del principio del giusto processo<sup>5</sup>,

Raccogliendo anche le istanze in tal senso sia della Corte Costituzionale che della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, il legislatore è finalmente

---

<sup>3</sup>*Relazione illustrativa* allo schema di decreto legislativo § Osservazioni generali, reperibile on line sul sito del Ministero della giustizia all'indirizzo [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>4</sup>Così, A. CARRATTA, *La semplificazione dei riti e le nuove modifiche del processo civile*, Torino, 2012, p. 11 ss.

<sup>5</sup>L'art. 111 Cost. segnala al Legislatore ordinario un obiettivo processuale chiaro: fare bene e presto, ma è sempre più difficile conciliare i due dettati.

intervenuto per aggiornare la procedura civile con una riforma radicale<sup>6</sup>, rappresentata dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”.

Tale legge, oltre a prevedere diverse e significative modifiche al codice di rito<sup>7</sup>, tra cui si ricorda in modo particolare l'introduzione del processo sommario di cognizione<sup>8</sup>, all'art. 54 ha conferito una specifica delega al Governo per adottare uno o più decreti legislativi in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione rientranti nella giurisdizione ordinaria, ma disciplinati dalla legislazione speciale, realizzando anche l'opportuno coordinamento con le altre disposizioni vigenti.<sup>9</sup>

Una scelta importante, dunque, che intende “segnare un radicale cambio di

---

<sup>6</sup>Cfr. F. RUSSO, *La semplificazione del processo civile*, Roma, 2011, il quale osserva come “la legge n. 69/2009 non sia che un ultimo giro di boa di una frenetica attività riformistica, iniziata negli anni '70 con la riforma del processo del lavoro” (legge 11 agosto 1973 n. 533). D'altronde, è un dato di fatto che, dalla sua approvazione con R. D. 28 ottobre 1940, n. 1443, il codice di rito civile è stato sottoposto a periodici, quasi mai coordinati fra loro, interventi di restauro o di *restyling*.

<sup>7</sup>La l. 18 giugno 2009, n° 69 ha introdotto importanti modifiche alla disciplina del processo civile, volte in primo luogo a ridurre la durata dei processi; in particolare, ricordiamo la dimezzazione dei tempi processuali di alcune fasi del giudizio ordinario di cognizione; il calendario del processo fissato dal giudice, con cui vengono programmate le date delle udienze; sanzioni processuali a carico della parte responsabile dell'allungamento irragionevole dei tempi di trattazione; ed il procedimento sommario di cognizione. Sempre a questa legge si deve, inoltre, l'introduzione in un altro apprezzabile istituto, di natura esoprocessuale: la mediazione civile e commerciale (confluita nel d.lgs. 28/2010).

<sup>8</sup>Disciplinato dall'art. 702 *bis* c.p.c.

<sup>9</sup>Gli schemi dei decreti legislativi previsti dall'art. 54 l. n. 69/2009 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e successivamente trasmessi al Parlamento, per l'acquisizione dei pareri da parte delle Commissioni competenti per materia, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale, i decreti sono emanati anche in mancanza di tali pareri. Nel caso in cui tale termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 1, o successivamente, la sua scadenza sarà prorogata di sessanta giorni.

passo rispetto alla tendenza evidenziata dalla legislazione precedente”<sup>10</sup> che aveva generato non pochi dubbi interpretativi conseguenti all'adattamento dei modelli processuali, ma che, come vedremo, porrà non pochi limiti all'operato del legislatore ordinario.

## 2. Le ragioni della riduzione e semplificazione dei procedimenti civili.

Con la delega contenuta all'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, il legislatore si è proposto di riorganizzare e ristrutturare la “miriade” di riti previsti dalle leggi speciali, più di trenta, per dissipare e risolvere, una volta per tutte, i dubbi e le difficoltà interpretative che l'adattamento e la coesistenza di così tanti modelli processuali aveva fino a quel momento generato<sup>11</sup>.

La *ratio* che ha, pertanto, animato il legislatore delegante prima e quello delegante poi, in sede di attuazione della delega, è da ricercare, in primo luogo, in quella eccessiva proliferazione di diversi modelli processuali, afferenti la procedura civile c.d. di parte speciale, che ha caratterizzato l'evoluzione normativa degli ultimi decenni, con il fine di prediligere quelle particolari formule procedurali che potessero assicurare una maggiore celerità nello svolgimento dei giudizi<sup>12</sup>.

Le ragioni dell'intervento legislativo, d'altronde, sono state espressamente esplicitate dal Ministero della Giustizia<sup>13</sup> secondo cui, mirando a realizzare

---

<sup>10</sup>Così, DE GIOIA V., SPIRITO G., *Formulario annotato del processo civile : dopo il d. Lgs. 1 settembre 2011, n. 150 in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione*, Forlì, 2012, p. 2.

<sup>11</sup>Cfr. G. A. CHIESI - S. TROISE, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2012, p. 15.

<sup>12</sup>Cfr. R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. XXI ss.

<sup>13</sup>Cfr. la sopra citata Relazione Illustrativa.

una importante ed innovativa “inversione di tendenza rispetto al passato”, tanti sono gli scopi principi che la riforma intende perseguire.

In primo luogo, dando attuazione alla terza delega conferita dal Parlamento al Governo, con la legge 18 giugno 2009, n. 69, la riforma intende restituire centralità al codice di procedura civile, attraverso una chiara razionalizzazione e semplificazione della normativa processuale presente nella legislazione speciale<sup>14</sup>.

Per far questo, la delega sulla semplificazione e riduzione dei riti si propone di ricondurre le fattispecie processuali atipiche della legislazione speciale a tre modelli di riferimento: il procedimento ordinario, quello del lavoro e quello sommario di cognizione<sup>15</sup>, già disciplinati dal codice di procedura civile.

In particolare, attraverso questo importante intervento di riordino, i vari procedimenti speciali estravaganti vengono selezionati e qualificati in base ad un giudizio di prevalenza dei caratteri di concentrazione processuale, o di officiosità dell'istruzione, riconducendoli al rito delle controversie in materia di lavoro, ovvero, in base ad un giudizio di prevalenza dei caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa, al procedimento sommario di cognizione di cui agli artt. 702-bis ss. c.p.c., riservando ai restanti procedimenti speciali, non caratterizzati né da esigenze di concentrazione ed officiosità, né da esigenze di sommarietà della trattazione e della istruzione, la residuale riconduzione al procedimento di cognizione ordinaria, che perderebbe in tal modo, la sua tradizionale attitudine a porsi quale generale modello processuale di riferimento, applicabile ad ogni istanza giudiziale in difetto di espressa deroga.

La scelta di fondo del legislatore delegante, dunque, è quella di confermare,

---

<sup>14</sup>V., in proposito, P. PORRECA, *Il decreto legislativo sulla semplificazione dei riti: qualche osservazione iniziale*, in *Giur. Merito*, 2012, p.30 ss.

<sup>15</sup>Rito introdotto dalla medesima legge n° 69 del 2009; v., in proposito, F. LUISO, *Il procedimento sommario di cognizione*, in *Giur. it.*, 2009, 1568 ss.

comunque, una pluralità di riti, riducendone però la frammentarietà, così da rendere più flessibile il processo civile e rafforzare, come vedremo, il ruolo del giudice.<sup>16</sup>

Oltre che ad una significativa riduzione del numero dei riti regolati dalla legislazione speciale, che avevano portato ad una costante e pericolosa espansione dei modelli processuali, il legislatore punta anche a creare una fonte di cognizione ordinaria che, contenendo tutte le norme processuali civili caratterizzanti il nostro sistema, le razionalizzasse e semplificasse così da creare una disciplina più omogenea e lineare.

L'intento del legislatore delegante è, cioè, quello di riordinare il sistema di legislazione speciale costruendo intorno al decreto delegato una sorta di “legge quadro” in grado di definire in modo uniforme i più riti in esso trattati.<sup>17</sup>

Come vedremo, infatti, il risultato sarà la creazione di un unico testo normativo processuale, complementare rispetto al codice di procedura civile che, raccogliendo tutte le disposizioni speciali sparse in decine di leggi diverse, intende sia porre fine alle difficoltà interpretative di tutti i giuristi, sia costituire un nuovo metodo di lavoro per il Legislatore.

Per consentire al Governo di realizzare questi importanti obiettivi, viene conferita a quest'ultimo la facoltà, nei limiti dei principi fissati dalla delega stessa, di effettuare il necessario coordinamento fra il nuovo testo da promulgare e le disposizioni vigenti.

Alla luce di tali premesse, l'impressione più immediata che si avverte è quella che, nell'ottica di un radicale mutamento di rotta rispetto al passato, la riforma in esame sarebbe stata, per il nostro ordinamento processuale, “una piccola

---

<sup>16</sup>Così, P. PORRECA, *La riduzione e semplificazione dei riti*, cap. XXVI in A. DIDONE, *Il processo civile competitivo*, Milanofiori Assago, 2010, p. 1030.

<sup>17</sup>V., in proposito, B. SASSANI - R. TISCINI (a cura di), *La semplificazione dei riti*, Roma, 2011, p. 5.

rivoluzione copernicana”<sup>18</sup>.

A dire il vero, però, così non sarà; come vedremo più nel dettaglio a partire dai prossimi paragrafi, infatti, dispiace constatare che l'intervento legislativo che si commenta a prima lettura non avrà, purtroppo, il successo sperato.

L'obiettivo di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, tanto auspicato, invero, sarà ben lontano dall'essere raggiunto, non fosse altro per le significative limitazioni contenute nella stessa delega legislativa<sup>19</sup> che, non solo, come vedremo, ha escluso la possibilità di intervenire su ancora molte disposizioni processuali attinenti a riti speciali, ma altresì, non consente in alcun modo di intaccare i modelli processuali superstiti<sup>20</sup>.

Ciò nondimeno, deve essere comunque apprezzato lo sforzo compiuto dal Legislatore, soprattutto con riferimento a certe discipline veramente frastagliate<sup>21</sup>: di certo, infatti, va riconosciuto il tentativo di aver realizzato un primo passo verso la semplificazione e, complessivamente, se si confronta la disciplina precedente con quella riformata, sicuramente si deve prendere atto che l'obiettivo è stato, in una certa misura, più che centrato.

### 3. Il decreto delegato: l'idea del codice dei riti speciali.

In attuazione della legge delega contenuta nell'art. 54 l. 18 giugno 2009, n. 69,

---

<sup>18</sup>Così, A. PROTO PISANI, *Dai riti speciali alla differenziazione del rito ordinario*, cit., c.85 ss.

<sup>19</sup>Cfr. A. CARRATTA, *La semplificazione dei riti civili: i limiti dello schema di decreto legislativo presentato dal governo*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), che costituisce il parere sullo schema di decreto legislativo depositato nell'audizione svolta il 19 luglio 2011 presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati.

<sup>20</sup>V., in proposito, P. G. DEMARCHI ALBENGO, *Il processo civile semplificato*, Milano, 2011, p. 8.

<sup>21</sup>E.g. si pensi agli strumenti processuali volti alla difesa dalla discriminazione, ridotti finalmente ad unità.

è stato emanato dal Governo Berlusconi IV il decreto legislativo n. 150 del primo settembre 2011<sup>22</sup>, titolato: “Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69”.<sup>23</sup>

Conformemente ai criteri enunciati nella delega, il testo legislativo ha voluto operare la riconduzione di tutti i procedimenti civili di cognizione esistenti, (oltre trenta), che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati da leggi speciali, all'interno di uno dei tre modelli fondamentali, previsti dal vigente codice di procedura civile, individuati, rispettivamente, nel rito ordinario di cognizione, nel rito del lavoro e nel rito sommario di cognizione<sup>24</sup>.

Tale opera di concentrazione, in particolare, viene attuata in base a dei criteri specifici che, come analizzeremo meglio nel proseguo della trattazione, lo stesso decreto delegante indica.

La riconduzione dei vecchi riti speciali ai tre modelli principali previsti dal codice di rito ed individuati nell'art. 1 del decreto legislativo medesimo, infatti, è avvenuta tenendo conto delle singole peculiarità proprie di questi ultimi: come è stato già osservato nel paragrafo precedente, è stato applicato il modello processuale del rito del lavoro per i procedimenti caratterizzati da concentrazione delle attività processuali o da ampi poteri di istruzione

---

<sup>22</sup>Publicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 21 settembre 2011 ed entrato in vigore il 06 ottobre 2011.

<sup>23</sup>Come osserva A. CARRATTA, Op. cit., p. 10, il decreto in esame, nel suo testo definitivo, ha corretto alcune delle deficienze che emergevano dall'originario Schema approvato dal Governo il 09 giugno 2011 e presentato al Parlamento per i necessari pareri. Inoltre, nella redazione del suo testo definito, si è tenuto conto delle condizioni e delle osservazioni formulate concordemente dalla II Commissione permanente della Camera dei Deputati, in data 27 luglio 2011, e dalla Commissione permanente del Senato della Repubblica, in data 2 agosto 2011.

<sup>24</sup> Ai fini della riforma in esame, è opportuno sottolineare che la sommarietà si riferisce alla forma semplificata e libera dell'istruzione, e non invece alla natura dell'accertamento.

d'ufficio<sup>25</sup>.

Sono stati attratti, invece, nel modello del rito sommario di cognizione i procedimenti speciali in cui sono prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa.

Il rito ordinario di cognizione, infine, è stato considerato come rito residuale dal momento che ad esso ci si riferisce per tutti i procedimenti che non presentano le caratteristiche proprie degli altri due modelli processuali.

Mirando a realizzare gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione posti dalla legge delega, riguardanti non solo l'aspetto normativo, ma anche quello compilatorio, il legislatore delegato ha, dunque, preferito la compilazione di un unico testo legislativo contenente tutta la normativa processuale, sostituendo, così, le norme previste dalle singole leggi speciali con dei richiami al nuovo testo legislativo.

Alla tradizionale tecnica della novellazione<sup>26</sup>, infatti, il legislatore ha ritenuto più agevole rinvenire in un unico testo tutte le norme che disciplinano ogni procedimento speciale, oggetto dell'intervento normativo, in modo da preservare la coerenza del sistema di diritto processuale civile e, al tempo stesso, da ridurre al minimo i dubbi interpretativi<sup>27</sup> che l'eccessiva parcellizzazione dei modelli processuali aveva, fino a quel momento, provocato nel sistema della giustizia civile.

---

<sup>25</sup>Cfr. M. FARINA, *Commento sub art. 1-2*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 4 ss.

<sup>26</sup>Tecnica consistente, cioè, nella modifica totale o parziale che norme successive apportano al testo di una norma precedente. Così intesa, la “novellazione”, sin dall'immediato dopoguerra, era stata adottata in occasione di ogni intervento di ammodernamento del codice di procedura civile; si pensi alla l. 14 luglio 1950, n. 581; alla l. 26 novembre 1990, n. 353; alla l. 20 dicembre 1995, n. 534; al d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51; alla l. 14 maggio 2005, n. 80; alla l. 28 dicembre 2005, n. 263; fino alla l. 18 giugno 2009, n. 69.

<sup>27</sup>La Relazione Illustrativa parla di “diseconomie”.

Scegliendo di non novellare le leggi speciali preesistenti<sup>28</sup>, ma elaborando una sorta di microcodice dei riti speciali, un *pamphlet* normativo processuale<sup>29</sup>, che si pone in rapporto di complementarietà rispetto al codice di procedura civile, come una sorta di prosecuzione del libro IV del codice medesimo, sicuramente, deve essere dato merito al legislatore di aver voluto tentare e percorrere una strada non del tutto scontata.

Attraverso la creazione di questa sorta di testo unico delle disposizioni processuali che regolano i procedimenti speciali, difatti, è stato consentito agli interpreti di rinvenire agevolmente tutte le norme che disciplinano ogni procedimento speciale, nonostante, comunque, gli adattamenti, le modifiche e le abrogazioni non rendano di immediata e facile lettura il decreto delegato, essendo necessario un coordinamento con la normativa vigente.

Come se non bastasse, vengono mantenuti sia i vecchi criteri di competenza, sia quelli di composizione dell'organo giudicante; inoltre, restano in vigore le disposizioni previste dalla legislazione speciale che attribuiscono al giudice poteri officiosi, nonché quelle finalizzate a produrre effetti che non possono essere conseguiti applicando le norme contenute nel codice di procedura civile<sup>30</sup>.

Quanto al regime transitorio, infine, l'art. 35 del decreto delegante stabilisce, in deroga al principio generale in materia processuale del *tempus regit actum*, che la nuova disciplina si applica solo ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, producendo una limitata e temporanea ultrattività.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup>Il legislatore delegato si limita, infatti, ad abrogare le disposizioni processuali contenute nelle varie leggi speciali preesistenti, sostituendole con semplici rinvii alle norme sui riti ordinario, del lavoro e di cognizione.

<sup>29</sup>Cfr. F. RUSSO, *Op. cit.*, p.19.

<sup>30</sup>Cfr. G. A. CHIESI - S. TROISE, *La semplificazione dei riti civili*, 2012, Roma, p. 18.

<sup>31</sup>Così, P. GIOVANNI DEMARCHI ALBENGO, *Op. cit.*, p. 7.

Da tutto questo ne uscirà un sofisticato sistema processuale, secondo alcuni<sup>32</sup> una sorta di “ codice B di procedura civile” che, prendendo le mosse principali dai riti del lavoro, ordinario e sommario di cognizione, ma ponendo, al tempo stesso, deroghe ed eccezioni, finirà di fatto per costruire riti c.d. “impuri”<sup>33</sup>.

#### 4. I caratteri e il contenuto della riforma.

Con l'ambizioso ed opportuno obiettivo di ridurre e semplificare la giurisdizione civile speciale, come noto, la riforma pone in essere, in concreto, un accorpamento di riti: da circa 33 riti di parte speciale, si passa a tre riti complessivi, individuati nei tre modelli fondamentali previsti dal codice di rito.

In particolare, i tre modelli procedimentali, cui ricondurre i riti speciali, regolati dai successivi artt. 6-33, sono prontamente individuati dall'art. 1 del d. lgs. n. 150/2011<sup>34</sup>.

Tale articolo, infatti, detta una precisa definizione dei tre riti a carattere generale in cui vanno a confluire, ciascuno a seconda delle caratteristiche specifiche, tutti i procedimenti speciali oggetto di semplificazione.

In particolare, ai fini del presente decreto si intende per:

- a) Rito ordinario di cognizione: “*il procedimento regolato dalle norme del titolo I e del titolo III del libro secondo del codice di procedura civile*”;
- b) Rito del lavoro: “*il procedimento regolato dalle norme della sezione II del capo I del titolo IV del libro secondo del codice di procedura civile*”;

---

<sup>32</sup>Così, L. VIOLA, *La semplificazione dei riti civili*, Padova, 2011, p. 3.

<sup>33</sup>Cfr. L. VIOLA, *Ibidem.*, p. 4, il parla di riti “inediti”.

<sup>34</sup>V., in proposito, A. PANZAROLA, “Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo”, secondo cui l'art. 1 del d.lgs. 150/2011 ha una mera portata definitoria e, pertanto, non esibisce alcun contenuto concretamente precettivo.

c) Rito sommario di cognizione: “*il procedimento regolato dalle norme del capo III bis del titolo I del libro quarto del codice di procedura civile*”.

Qualcuno ha, però, obiettato<sup>35</sup> il fatto che, in realtà, tale criterio di definizione dei modelli, offerto dal sopra citato articolo 1 del decreto, sia troppo generico dal momento che, nella sostanza, esso si limita a rinviare al *corpus* normativo che li regola nel codice di rito. Effettivamente, solo a partire dai successivi artt. 2, 3 sarà possibile assistere ad una più specifica individuazione delle disposizioni del codice di rito, applicabili ai vari riti oggetto dell'intervento legislativo.

Per comprendere appieno la logica sottesa alla riforma di semplificazione e riduzione che il presente intervento legislativo si propone di realizzare, è importante, innanzitutto, sottolineare la distinzione intercorrente fra “modelli” e “riti”.

“Modelli” sono i tre indicati nell'art.1; mentre nel sistema codicistico rappresentano dei “riti” che, in quanto dotati di un proprio ambito di applicazione e di una precisa disciplina positiva, operano autonomamente, diversamente, nell'ambito dell'intervento normativo in esame, costituiscono dei “modelli”, dei prototipi, cui il legislatore rinvia per costruire i singoli “riti”.<sup>36</sup>

Pur operando questa riconduzione dei numerosissimi riti *extra codicem*<sup>37</sup> a favore dei 3 modelli previsti dal codice di rito, tuttavia, sin dalle previsioni generali, il legislatore delegato ha individuato, per ciascun modello, alcune peculiarità rispetto a quello codicistico, e, al tempo stesso, ha conservato per

---

<sup>35</sup>V., per tutti, R. TISCINI, IN B. SASSANI – R. TISCINI (a cura di), *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 4.

<sup>36</sup>V., per tutti, R. TISCINI, *Idem*.

<sup>37</sup>Bisogna precisare che oggetto dell'intervento legislativo non sono tutti i riti speciali *extra codicem*, dal momento che sono da escludere i riti interni al codice di procedura civile, al codice civile ed agli altri codici. La riforma attuata dal presente decreto, infatti, è rivolta ai soli procedimenti “regolati dalla legislazione speciale”.

ciascun rito, in apparenza semplificato, alcune delle peculiarità già previste per lo stesso.

Come vedremo più specificatamente nel proseguo al momento dell'esame dei singoli procedimenti, nell'attuare la trasposizione, infatti, il rito “generale” viene da un lato in parte modificato rispetto alle previsioni del codice di rito, dall'altro integrato da norme specifiche, a seconda del tipo di procedimento<sup>38</sup>.

Tale scelta del legislatore delegato è stata in gran parte dovuta al rispetto dei limiti imposti dalla legge delega che, come come già sottolineato<sup>39</sup>, ha imposto di non modificare i previgenti criteri di competenza e costituzione dell'organo giudicante e di mantenere le disposizioni della legge speciale attributive di poteri officiosi.

Conformemente ai criteri posti dalla delega, nell'operare la riconduzione ad uno dei predetti riti, infatti, sono state mantenute in vigore le disposizioni previste dalla legislazione speciale che attribuiscono al giudice poteri officiosi, nonché quelle volte alla produzione di effetti che non possono conseguirsi applicando le norme contenute nel codice di rito.

Per quanto riguarda, invece, l'individuazione delle disposizioni speciali che il decreto legislativo mantiene in vigore, essa è stata effettuata non sulla base di un mero criterio di specialità, che avrebbe senza dubbio comportato il mantenimento *tout court* di quasi tutte le specialità esistenti, ma distinguendo fra le varie disposizioni derogatorie alle regole processuali generali, quelle volte a realizzare nello specifico effetti di riequilibrio di posizioni sostanziali delle parti caratterizzate da una disarmonia originaria, ovvero quelle rese necessarie dal collegamento con specifiche fattispecie extra-processuali.

Se, di fatto, tutto questo ha comportato una importante e significativa

---

<sup>38</sup>V., in proposito, R. MARTINO – A. PANZAROLA, Op. cit., p. XXV, secondo cui ciascuno dei tre modelli processuali potranno essere spiegati alla condizione che alla lettura della norma “generale” si accompagni la lettura della norma “speciale”.

<sup>39</sup>Su cui vd. *Supra* § 1.3.

riduzione dei singoli processi speciali, al tempo stesso, tuttavia, ha fatto anche sì che si assistesse ad un contemporaneo incremento dei vari sotto-riti: infatti, in virtù della specifica materia sottoposta a giudizio, all'interno dei singoli macromodelli di procedimento continuano a rimanere peculiarità e differenze più o meno sensibili, che hanno contraddistinto le diverse leggi speciali.<sup>40</sup>

Ecco perché, come rilevato anche dalla dottrina<sup>41</sup>, e come già illustrato nel paragrafo precedente, il risultato finale dell'intervento legislativo consiste nel fatto che esso abbia comportato, non tanto una riduzione delle fonti di produzione legislativa, quanto un'unificazione delle fonti di cognizione, contenute ora in un solo provvedimento normativo, in luogo delle varie leggi speciali.

Per quanto riguarda l'impostazione, il nuovo decreto legislativo si costituisce di 36 articoli, suddivisi in cinque capi.

Per armonizzare tra loro i tre diversi riti, il Capo I detta le disposizioni di carattere generale, le definizioni e fissa le regole di ogni rito applicabili ai procedimenti oggetto dell'intervento legislativo.

In particolare, dopo l'indicazione delle norme del codice che si vogliono richiamare nel decreto con riferimento ai tre modelli fondamentali, vengono indicate alcune disposizioni del rito del lavoro e del rito sommario di cognizione che non si applicano alle controversie sottoposte a tali riti dallo stesso decreto<sup>42</sup>.

Inoltre, vengono anche stabilite le norme relative al mutamento del rito (art. 4)

---

<sup>40</sup>Secondo la relazione illustrativa dell'ufficio del massimario della Suprema Corte, questo effetto è molto probabilmente dovuto ad una lettura troppo estensiva del principio di delega, contenuto nell'ultimo periodo dell'art. 54, lettera c, della legge 69/2009, che imponeva la non abrogazione delle disposizioni volte a produrre effetti non conseguibili con le norme contenute nel codice di procedura civile.

<sup>41</sup>V., su tutti, M. BOVE, *Non viene meno la frammentazione dei riti ma solo quella dei testi di legge da consultare*, in *Guida al diritto*, 2011, 27, pp. 8 e ss.

<sup>42</sup>Cfr. A. CARRATTA, *Op. cit.*, p.17 ss.

e alla sospensione del provvedimento impugnato (art. 5).

I Capi II, III e IV disciplinano le controversie che devono essere regolate, rispettivamente, dal rito del lavoro, dal procedimento sommario di cognizione e dal rito ordinario di cognizione.

Infine, nel Capo V sono dettate le disposizioni finali e transitorie necessarie per prevenire intercette interpretative con riguardo all'ambito temporale di applicazione delle nuove norme e vengono disciplinate le abrogazioni e le modificazioni delle singole leggi che prevedevano i riti oggetto della semplificazione.

## 5. Gli istituti non toccati dalla riforma: le sue esclusioni implicite ed esplicite.

La nuova tendenza alla concentrazione e diminuzione del numero dei riti prevede, per espressa indicazione del legislatore delegante, alcune importanti eccezioni.

Il testo della delega, infatti, è di contenuto specifico e delimitato, in quanto circoscritto ai soli *“procedimenti civili di natura contenziosa autonomamente regolati dalla legislazione speciale”*.<sup>43</sup>

Alla luce di questa importante indicazione<sup>44</sup>, dunque, è opportuno considerare che diverse sono le procedure che, pur attenendo alla parte speciale, non costituiscono oggetto dell'intervento normativo, né possono essere prese in considerazione dal legislatore delegato.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup>Sulla base della previsione di cui alla lett. b), del comma 4, dell'art. 54 l. 69/2009.

<sup>44</sup>Indicazione che, ovviamente, è stata rispettata in sede di normativa delegata, sebbene la relazione illustrativa abbia comunque sottolineato la necessità di prevedere un ulteriore intervento legislativo finalizzato a garantire una sistemazione e semplificazione definitiva anche degli ulteriori riti che non sono contemplati dal decreto 150/2011.

<sup>45</sup>Cfr. A. CARRATTA, Op. cit., p.14 e ss.

In particolare, tra i processi speciali di cognizione non interessati dalla legge delega vi sono:

- i processi speciali di cognizione che sono disciplinati direttamente dal codice di procedura civile (si pensi ai procedimenti regolati nel libro IV, dettato per i procedimenti speciale, che comprende, ad esempio, il procedimento ingiuntivo, quello per convalida di sfratto, quello di divisione, di interdizione, di separazione, ecc.), dal codice civile o dal codice della navigazione;
- i processi speciali di cognizione non “autonomamente regolati dalla legislazione speciale”, in quanto regolati mediante il semplice rinvio alla disciplina codicistica;
- i processi di natura volontaria o comunque non contenziosa, disciplinati al di fuori dei codici (ad es. quello per la rettificazione degli atti dello stato civile, di cui agli art. 95 e 96 d.p.r. 396/00);
- i processi che non si concludono con provvedimenti idonei al giudicato e, dunque, in primo luogo quelli cautelari disciplinati al di fuori del codice (ad es. quelli previsti dalla l. 633/1941 a tutela del diritto d'autore);
- i processi esecutivi.

Riguardo ai procedimenti speciali di cognizione, disciplinati tramite richiamo alla disciplina codicistica, restano sicuramente escluse dall'opera di semplificazione le controversie agrarie, in virtù di una disposizione (l'art. 47, l. 203/1982), che richiama chiaramente e semplicemente le disposizioni dettate per il rito del lavoro.<sup>46</sup>

Considerazione analoga può essere fatta, inoltre, per la disciplina dettata per il processo di divorzio e per quella dettata per il rilascio di immobili urbani alla prima scadenza del contratto di locazione.

Per quanto riguarda il processo di divorzio contenzioso, dal momento che esso è disciplinato da una legge speciale, la l. 1° dicembre 1970, n. 898, stante il

---

<sup>46</sup>Cfr. BALENA, *La delega per la riduzione e semplificazione dei riti*, in *Foro it.*, 2009, V, p. 351 ss.

tenore letterale dell'art. 54 l. 69/2009, sarebbe lecito ritenere che anch'esso possa divenire oggetto dell'opera di riduzione e semplificazione processuale.

In realtà, anche questo tipo di processo deve essere considerato esente dall'opera di riduzione prevista dalla legge delega per il fatto che, in forza delle ultime modifiche normative apportate dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35 e dalla l. 28 dicembre 2005, n. 263, oggi sia regolato in modo quasi identico rispetto al procedimento di separazione giudiziale, disciplinato nel libro IV del codice di procedura civile.

Quanto agli immobili urbani locati ad uso diverso dall'abitazione, invece, in riferimento al procedimento di diniego di rinnovo della locazione alla prima scadenza, è dettato un procedimento speciale dall'art. 30, l. 27 luglio 1978, n. 392 che, eccetto che per alcuni aspetti procedurali marginali, richiama espressamente la normativa codicistica, ed in particolare il procedimento locatizio<sup>47</sup>.

Pertanto, nonostante sia formalmente regolato da una legge speciale, in realtà il rito speciale trova sostanziale disciplina all'interno del codice di rito e, per questa ragione, sembrerebbe, quindi, anch'esso esentato dalla delega in materia di riduzione e semplificazione.

Per quanto riguarda, invece, le esclusioni esplicite, nel 4° comma, lett. d, dell'art. 54 della legge 69/2009, viene espressamente stabilito che non sarebbero state oggetto dell'intervento di riordino le disposizioni processuali in materia di famiglia e minori<sup>48</sup>, nonché quelle in materia di procedure concorsuali (contenute nel regio decreto 14 dicembre 1933, n. 1669), quelle in materia di cambiale, vaglia cambiario e assegno (regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736), in materia di diritto del lavoro (legge 20 maggio 1970, n. 300

---

<sup>47</sup>Disciplinato dalle norme previste dall'artt. 447 *bis* e ss. del c.p.c.

<sup>48</sup>Si intende il processo di divorzio disciplinato dalla legge 1° dicembre 1970, n. 898, modificata dalla L. 74/1987, ed il processo in materia di adozione dei minori regolato dalla L. 184/1983, modificata dalla L. 149/2001.

c.d. Statuto dei lavoratori), di proprietà industriale (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30) e di diritto dei consumatori (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206).

Molti sono, quindi, i procedimenti civili contenziosi che, sebbene regolati dalla legislazione speciale, restano fuori dagli obiettivi della legge delega e, dunque, esclusi dalla futura opera di riduzione<sup>49</sup>.

Tuttavia, se la sopravvivenza di alcuni dei riti prescelti, come quello in materia di procedure concorsuali, può trovare una qualche giustificazione nella complessità della materia<sup>50</sup>, per tutte le altre, invece, le ragioni che hanno spinto il legislatore appaiono decisamente meno intuibili.

Per esempio, si può spiegare, forse, con il valore storico delle norme la scelta di far sopravvivere gli artt. 63 ss. della legge cambiaria o le norme processuali in materia di assegno: “il legislatore avrà ritenuto che esse avessero una importanza *ex se*, quale che fosse la loro funzione giuridica attuale”<sup>51</sup>.

Secondo altri, invece, per ciò che attiene ai riti speciali esclusi dall'ambito di intervento del legislatore delegato, sembra evidente che siano stati messi da parte “quei settori in cui la legislazione speciale ha messo a fuoco nuove centralità, che il *new deal* normativo forse non poteva se non anacronisticamente disconoscere anche in chiave processuale”<sup>52</sup>.

E, proprio alla luce di questa pesante limitazione oggettiva, senza dubbio bisogna prendere atto sia del difficile compito che viene affidato all'interprete di procedere all'individuazione, fra le molte procedure regolate al di fuori dei codici, quelle che rientrano nell'opera di razionalizzazione e semplificazione

---

<sup>49</sup>V., in proposito, L. VIOLA, Op. cit., p. 8-9.

<sup>50</sup>Nel caso del fallimento, per esempio, si ha una sorta di “superprocedura”, un organismo complesso, composto da tante sottoprocedure: da quella per la dichiarazione di fallimento, a quelle per l'ammissione allo stato passivo, le vendite fallimentari, l'approvazione dei ripartiti, etc.

<sup>51</sup>Così, F. RUSSO, Op. cit., p. 18.

<sup>52</sup>Così, P. PORRECA, *La riduzione e semplificazione dei riti*, cap. XXVI in A. DIDONE, *Il processo civile competitivo*, Milanofiori Assago, 2010, p. 1030.

legislativa, sia che la riduzione dei riti certamente potrà essere molto meno incisiva di quanto, a prima vista, si sia potuto pensare.

**6. I limiti e le perplessità derivanti dalla legge delega: l'art. 54 della legge n° 69/2009.**

L'obiettivo che il legislatore delegato mira a conseguire, attraverso il testo definitivo del d. Lgs. 150/2011, è, come abbiamo già osservato<sup>53</sup>, quello di riaffermare la centralità del codice di procedura civile, negli ultimi anni sempre più erosa dal “pluralismo rituale della legislazione speciale”<sup>54</sup>.

L'accorpamento e la riassunzione in un unico testo di tutte le disposizioni che disciplinano i vari procedimenti giudiziari previsti dalle leggi speciali è finalizzato, infatti, a realizzare la tanto auspicata, in dottrina ed in giurisprudenza, semplificazione e riduzione derivanti dall'intero sistema processuale civile, resi necessari per mettere a riparo alla disorganizzazione dell'intero lavoro giudiziario e alle rilevanti difficoltà interpretative da parte degli operatori del diritto che la proliferazione dei riti speciali aveva, come noto, generato.

E' facile rilevare, tuttavia, come il d. Lgs. si presenti, nella realtà, piuttosto insoddisfacente su molti aspetti.

Innanzitutto, bisogna prendere atto del fatto che esso non realizza alcuna riduzione dei riti civili speciali, in forza, soprattutto, delle pesanti limitazioni contenute nella delega legislativa, che lasciano sopravvivere il vero e proprio caos legislativo che l'intervento di riordino in esame mirava a sopperire definitivamente.

---

<sup>53</sup>Su cui vd. *Supra* § 2.

<sup>54</sup>Cfr. A. CARRATTA, *Op. cit.*, p.

La legge delega nasceva infatti, sotto molti punti di vista, con vizi genetici che non potevano che riversarsi sul decreto delegato.

In primo luogo, è da contestare la scelta di aver voluto creare un *corpus* normativo composto da un numero, forse, troppo eccessivo di disposizioni.

Come è stato osservato da alcuni<sup>55</sup>, infatti, se il decreto delegato avesse voluto davvero ridurre il numero dei riti, esso avrebbe dovuto prevedere molte meno disposizioni; ossia, a parte l'art. 1, finalizzato alla individuazione dei tre modelli, sarebbe bastato soltanto un altro articolo contenente l'elenco dei riti da ricondurre, rispettivamente, al primo, al secondo ed al terzo modello di riferimento.

Questa scelta, invece, non è stata affatto compiuta dal legislatore delegante dal momento che “ogni disposizione che disciplina il singolo procedimento introduce in esso delle peculiarità che rendono ogni rito diverso dall'altro”.<sup>56</sup>

Secondo il legislatore, infatti, non ci si può limitare a ricondurre i riti di legge speciale agli schemi del codice di rito, ma occorre, in una certa misura, preservarne ad ogni costo la specialità.

In altri termini, nell'ottica del legislatore, le regole processuali da applicare alla singola materia “dovranno ricavarsi da una lettura, per così dire, in *multitasking* tra codice di procedura civile, articoli 2, 3 e 4 del decreto legislativo 150/2011 (disposizioni c.d. «comuni») e le specifiche disposizioni contenute negli artt. 5 ss, del medesimo decreto (disposizioni c.d. «speciali»)”.<sup>57</sup>

Si tratta, dunque, di un modo di legiferare probabilmente contorto e farraginoso che, lungi dal ridurre il numero dei riti, è volto solo a ridurre il numero dei modelli cui ciascun rito si deve rifare, continuando così a regolare

---

<sup>55</sup>V., per tutti, R. TISCINI, in B. SASSANI – R. TISCINI (a cura di), *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 5.

<sup>56</sup>Così, R. TISCINI, *Idem*.

<sup>57</sup>Così, F. RUSSO, *Op. cit.*, p. 20 ss.

la materia processuale in maniera disomogenea e frammentaria<sup>58</sup>.

Come se non bastasse, lascia molto perplessi la scelta di ridurre l'ambito di intervento alla “materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale”,<sup>59</sup> e di non inserire nell'opera di semplificazione tutta una serie di processi cui si sarebbe, invece, dovuto sicuramente porre mano, per ricostruire un disegno razionale della legislazione speciale.

Appare, difatti, piuttosto difficile parlare di riduzione e semplificazione dei riti dal momento che, dalla delega, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, restavano fuori ancora molti procedimenti speciali, tra i quali, oltre a quelli contemplati nel codice di rito e nel codice civile, le disposizioni processuali in materia di procedure concorsuali, di famiglia e minori, di titoli di credito, di diritto del lavoro, nonché quelle afferenti il codice della proprietà industriale ed il codice del consumo.

È facile quindi obiettare che, dietro l'apparente riforma della semplificazione e riduzione dei riti, in realtà, non si scorge alcuna soluzione effettivamente in grado di incidere, significativamente, sul problema della eccessiva coesistenza di riti speciali, nel nostro sistema processuale.

Come osservato giustamente da altri autori<sup>60</sup>, la semplificazione e riduzione dei riti civili, posti dalla legge delega, non possono essere realizzati semplicemente inserendoli nel titolo di un provvedimento legislativo, se il contenuto di quest'ultimo segue, poi, una direzione diversa e, soprattutto, se tali obiettivi vengono intesi dal legislatore delegato in maniera riduttiva<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup>Cfr. R. TISCINI, Op. cit., p. 5.

<sup>59</sup>Sulla base della previsione di cui alla lett. b), del comma 4, dell'art. 54 l. n. 69/2009.

<sup>60</sup>Cfr. A. CARRATTA, Op. cit., p. 12.

<sup>61</sup>Cfr. 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.

Il problema della varietà dei riti continua, dunque, ad esistere nella realtà e la semplificazione è assolutamente difficile da vedere.

La seconda perplessità derivante dalla legge delega riguarda, in secondo luogo, la riconduzione del singolo procedimento speciale ad uno dei tre modelli di riferimento previsti nel decreto.

Sebbene possa servire a risolvere alcuni problemi applicativi, nella sostanza essa non riuscirà comunque a determinare un'effettiva riduzione, potendo causare, semmai, l'effetto opposto<sup>62</sup>.

Tutti e tre i riti prescelti si rivelano, infatti, estremamente rigidi ed incapaci di adattarsi alla complessità o semplicità della singola controversia; ciò vale, oltre che per il rito del lavoro e per il rito ordinario, anche per il processo sommario il quale, “una volta depurato dalla valvola di sicurezza della riconduzione al rito ordinario ove «le difese svolte dalle parti richiedono una istruzione non sommaria», diviene rigido alla stregua dei due riti precedenti”.<sup>63</sup>

Come si esporrà più analiticamente nel prosieguo, si tratta di un rito di nuovo conio, ancora da testare ed approfondire, cui però sono state già riconosciute non poche pecche e che, pertanto, non dovrebbe, se non in presenza di radicali modifiche, essere adottato ed esteso ad altre applicazioni.

Si tratta, in definitiva, di tre modelli processuali di riferimento in primo luogo incompleti, se non previo complessi rimandi alla disciplina ordinaria ed, in secondo luogo, neanche direttamente applicabili nella loro interezza ma, anzi, sottoposti ad una faticosa opera di “riadattamento” volta a depurare, per esempio, il rito del lavoro da quelle norme dettate ed applicate solo a

---

<sup>62</sup>Cfr. F. VALERINI, *L'estate porterà una riduzione ed una vera semplificazione dei riti civili?*, in [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it).

<sup>63</sup>Così, A. PROTO PISANI, *La riduzione e la semplificazione dei riti (d.leg. 1° settembre n. 150): note introduttive*, in *Foro it.*, 2012, V, pp. 73- 76.

controversie che abbiano come parte il lavoratore<sup>64</sup>.

Proprio in virtù del fatto che la riconduzione ad uno dei tre modelli avviene nei limiti della compatibilità, di fatto, essa finisce con il complicare la vita dell'interprete obbligandolo a chiedersi quale siano le norme compatibili o no con le leggi speciali.

Dovendo affrontare l'inevitabile frazionamento fra l'originaria disciplina di settore ed il nuovo codice dei procedimenti speciali, la principale difficoltà dell'interprete, infatti, non è tenuta affatto presente dal velleitarismo della delega<sup>65</sup>.

Per ottenere una reale e vincente semplificazione della giurisdizione civile speciale, la soluzione migliore che il legislatore avrebbe dovuto preferire sarebbe stata, piuttosto, quella di prevedere un unico rito.

Invero, il miglior modo per disciplinare *ex novo* i riti speciali sarebbe stata quella di rivedere, adattare e migliorare il rito generale e, solo dopo, passare ad altre analisi.

In altre parole, solo la previa costruzione di un efficiente dispositivo generale sarebbe stato in grado di consentire ed apportare un riordino dei riti speciali davvero efficiente<sup>66</sup>.

### **6.1. L'errata scomparsa del modello del processo camerale.**

La scelta compiuta dall'inetto legislatore della l. 69/2009 di ricondurre i vari riti a tre modelli-archetipo di riferimento non è da condividere anche in virtù del fatto che, in buona sostanza, essa va a sacrificare il rito camerale tendenzialmente a favore del rito sommario di cognizione.

---

<sup>64</sup>Cfr. F. SANTANGELI, *Riordino e semplificazione dei procedimenti civili*, Milano, 2012, p. 37.

<sup>65</sup>Cfr. B. SASSANI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, pp. XI-XII.

<sup>66</sup>V., in proposito, F. SANTANGELI, *Op. cit.*, p. 2 ss.

Con l'obiettivo di ridurre l'utilizzo delle forme camerale, infatti, numerosi riti speciali preesistenti, assoggettati in tutto o in parte alla disciplina posta dagli artt. 737 ss. c.p.c., sono stati ricondotti dal legislatore delegato al modello sommario di cognizione, diventando così un modello *sui generis*<sup>67</sup>.

Come è stato criticato da un'autorevole dottrina, eliminando dal panorama, almeno per i 28 riti oggetto del d.lgs. n. 150 del 2011, il rito camerale<sup>68</sup> si fa a meno di un modello che, sebbene spesso venga usato come “contenitore neutro”<sup>69</sup>, nel corso della sua evoluzione ha tuttavia dimostrato di possedere proprio quei caratteri di informalità che si sono dimostrati vincenti per quelle cause caratterizzate da peculiari esigenze di rapidità o, in generale, di facile soluzione.

Proprio il modello camerale si presentava senza dubbio come il più semplice, onde, eliminandolo, potrà aversi solo un incremento di complicazione<sup>70</sup>.

Per come evolutosi giurisprudenzialmente, sembrava, infatti, il più adatto per affrontare fattispecie trattate da molti dei riti speciali così disciplinati, invece, “la sua sostituzione con regole varie improntate al rito degli artt. 702-*bis* ss. c.p.c. comporta la perdita secca di quel poco di giustizia ancora fruibile nel disservizio della giurisdizione civile<sup>71</sup>”.

Invece di abbandonare il modello camerale più sensato sarebbe stato, allora,

---

<sup>67</sup>Così, R. MARTINO – A. PANZAROLA, Op. cit., p. XXVII.

<sup>68</sup>E' bene precisare che ci riferiamo alla scomparsa del rito camerale solo per i procedimenti speciali oggetto della delega dal momento che tale rito rimane attualmente, comunque ben presente, essendo, addirittura, il modello più praticato ad esempio in materia matrimoniale e fallimentare.

<sup>69</sup>In giurisprudenza, si è per la prima volta affermata la definizione del rito camerale come “contenitore neutro”, adatto anche ai processi dichiarativi di diritti e status, con la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Un., 10 giugno 1996 n. 5629 in Giur. it. 1996, I, 1, p. 1300.

<sup>70</sup>Fortemente critico, in tal senso, B. SASSANI, Op. cit., p. XII, secondo cui il procedimento camerale rappresenta, probabilmente, l'unica cosa che funziona in Italia e la sua cancellazione produce, in definitiva, tre conseguenze negative: ingessatura del rito, allungamento dei tempi, conferimento di rilevanza ai vizi formali non funzionali all'esigenza del giusto processo.

<sup>71</sup>Così, B. SASSANI, *Idem*.

consentirne una sostituzione non generalizzata, ma riservata solo a quelle fattispecie che, non avendo bisogno di particolari forme di informalità anche nella fase iniziale del processo, potrebbero essere disciplinate sin dall'inizio in modo più predefinito, così da garantire interamente il diritto di contraddittorio e quello di difesa<sup>72</sup>.

Nell'ambito della legge delega, poi, vi un ulteriore limite e cioè quello per cui dovranno essere rispettate le norme sulla competenza, oltre che sulla composizione dell'organo giudicante<sup>73</sup>.

Enunciando, cioè, che il legislatore delegato non potrà incidere su quelli che la dottrina tradizionale qualifica come presupposti processuali, di esistenza del processo (come le giurisdizione) e di procedibilità dello steso (come la competenza e la composizione del giudice, monocratica o collegiale), vari guasti saranno inevitabilmente causati nella redazione del decreto legislativo.

Con riguardo, per esempio, a controversie anche di estrema semplicità si è dovuto disporre che debba provvedere il collegio e non, come sarebbe stato sicuramente preferibile, il giudice monocratico.

## 7. I principi ed i criteri direttivi posti dalla legge delega.

Nell'esercizio della delega per la riduzione e semplificazione dei procedimenti civili, il Governo si è dovuto attenere a determinati principi e criteri direttivi<sup>74</sup>.

In particolare, essi sono esplicitamente enunciati dal comma 4 dell'art. 54 l. 18

---

<sup>72</sup>Cfr. F. SANTANGELI, Op. cit., p. 9.

<sup>73</sup>L'ambiguità del criterio direttivo che impone al legislatore delegato di mantenere le regole di competenza e quelle di composizione dell'organo giudicante è sottolineata da R. MARTINO – A. PANZAROLA, Op. Cit., p. XXIII.

<sup>74</sup>Cfr. A. PROTO PISANI, *La riduzione e la semplificazione dei riti (d.leg. 1° settembre n. 150): note introduttive*, in Foro it., 2012, V, pp. 73- 76.

giugno 2009, n. 69 in cui é indicato che:

a) restano fermi i criteri di competenza, nonché i criteri di composizione dell'organo giudicante, previsti dalla legislazione vigente;

b) i procedimenti civili di natura contenziosa autonomamente regolati dalla legislazione speciale sono ricondotti ad uno dei seguenti modelli processuali previsti dal codice di procedura civile:

1) i procedimenti in cui sono prevalenti caratteri di concentrazione processuale, ovvero di officiosità dell'istruzione, sono ricondotti al rito disciplinato dal libro secondo, titolo IV, Capo I, del codice di procedura civile;

2) i procedimenti, anche se in camera di consiglio, in cui sono prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa, sono ricondotti al procedimento sommario di cognizione di cui al libro quarto, titolo I, Capo III-bis, del codice di procedura civile, come introdotto dall'articolo 51 della presente legge, restando tuttavia esclusa per tali procedimenti la possibilità di conversione nel rito ordinario<sup>75</sup>;

3) tutti gli altri procedimenti sono ricondotti al rito di cui al libro secondo, titolo I e III, ovvero titolo II, del codice di procedura civile;

c) 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;

d) restano in ogni caso ferme le disposizioni processuali in materia di procedure concorsuali, di famiglia e minori, nonché quelle contenute nel r.d. 14 dicembre 1933, n. 1669; nel r.d. 21 dicembre 1933, n. 1736; nella l. 20 maggio 1970, n. 300; nel codice della proprietà industriale di cui al d.lgs. 10

---

<sup>75</sup>Cfr. R.MARTINO – A.PANZAROLA, Op. cit., p. XXII, per cui questa distinzione tracciata circa i caratteri che i singoli procedimenti speciali avrebbero dovuto avere per poter essere assoggettati al rito del lavoro o al rito sommario è piuttosto incerta.

febbraio 2005, n. 30; e nel codice del consumo di cui al d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206.

L'art. 54 l. 69/2009 prevede, inoltre, che gli artt. da 1 a 33, 41, comma 1, e 42 d.lgs. 17 gennaio 2003, n.5 sono abrogati, mentre gli artt. da 1 a 33, 41, comma 1, e 42 dello stesso d.lgs., continuano ad applicarsi alle controversie pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

Quanto all'oggetto dell'opera di riordino legislativo, destinata ad essere realizzata dal Governo in attuazione della legge delega, dobbiamo anzitutto sottolineare, come quest'ultima non imponga di intervenire su tutti i riti speciali extracodicistici<sup>76</sup>. Come è stato già osservato nei paragrafi precedenti<sup>77</sup>, invero, oltre ai procedimenti enunciati dall'art. 54, lett. d), l. n. 69/2009, il medesimo art. 54, al quarto comma, lett. b) riferendosi espressamente ai “procedimenti civili di natura contenziosa autonomamente regolati dalla legislazione speciale” esclude dall'ambito della delega anche i processi speciali di cognizione disciplinati direttamente dal codice di procedura civile e dal codice civile ed i processi speciali non autonomamente regolati dalla legislazione speciale, in quanto regolati mediante il semplice rinvio alla disciplina codicistica ed i procedimenti di volontaria giurisdizione o comunque non contenziosa.

Per ciò che attiene, invece, al criterio espresso alla lettera c), quello cioè che impone il mantenimento in vigore di tutte le disposizioni previste dalla legislazione speciale che attribuiscono al giudice poteri officiosi (evidentemente, più ampi di quelli previsti nell'ambito del rito di destinazione) e di quelle volte a produrre effetti che non possono conseguirsi applicando le norme contenute nel codice di procedura civile, va precisato che esso è stato

---

<sup>76</sup>Cfr. N. S. DI PAOLA – F. TABASCO, *I riti attuali nella riforma del processo civile*, Sant'Arcangelo di Romagna (SN), 2011, p. 8-9.

<sup>77</sup>Su cui vd. *Supra* § 2.

interpretato nella maniera più restrittiva possibile<sup>78</sup>, al fine di potenziare al massimo l'opera di semplificazione<sup>79</sup>.

Se fossero state conservate, infatti, tutte le disposizioni processuali speciali volte a produrre un effetto processuale non conseguibile con la normativa ordinaria, (come quelle in cui si prevedano, ad esempio, provvedimenti istruttori o di merito di particolare contenuto, oppure si ricolleghino al provvedimento di accoglimento specifiche misure coercitive, magari di carattere penale<sup>80</sup>), l'impatto del decreto delegato sarebbe stato minimo: conservando, cioè, tutte le peculiarità processuali, il decreto legislativo più che semplificare e ridurre i riti speciali, si sarebbe limitato a svolgere la funzione di testo unico dei riti speciali stessi.

La diversa interpretazione che, viceversa, deve essere seguita è quella che porta a ritenere che debbano essere salvaguardate solo quelle norme processuali speciali che, mirando ad assicurare la sostanziale parità fra le parti e l'effettività della tutela giurisdizionale, prevedano delle tutele sostanziali speciali<sup>81</sup>; quelle che prevedono, vale a dire, quelli che in inglese sono definiti *remedies*, o che comunque incidono sul piano della tutela, ad esempio disciplinando l'onere della prova<sup>82</sup>.

La salvaguardia e la conservazione delle specificità della previgente disciplina

---

<sup>78</sup>Accogliendo, in tal senso, la sollecitazione formulata dalle competenti commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

<sup>79</sup>Cfr. C. CONSOLO, *Prime osservazioni introduttive sul d.leg. 150/11 di riordino (e relativa «semplificazione») dei riti settoriali*, in *Corriere giur.*, 2011, p. 1485 ss.

<sup>80</sup>Così, G. BALENA, *La delega per la riduzione e semplificazione dei riti*, in *Foro it.*, 2009, V, p. 351 ss.

<sup>81</sup>Secondo la Commissione Giustizia del Senato, come ha osservato nella seduta del 2 agosto 2011, soltanto attraverso la conservazione delle disposizioni particolari che prevedono specifiche tutele sostanziali si può attribuire al provvedimento una maggiore capacità di impatto sotto il profilo della unificazione delle discipline processuali e, di conseguenza, un maggiore effetto di semplificazione.

<sup>82</sup>Cfr. LUIISO, *Diritto processuale civile*, vol. IV, *I processi speciali*, Milano, 2013, p. 107.

processuale speciale è finalizzata, pertanto, a superare i riti speciali, ma non anche le ragioni della c.d. tutela giurisdizionale differenziata<sup>83</sup>.

L'intento del legislatore delegante è, cioè, senza dubbio quello di superare una parte dei riti speciali, pur continuando comunque a preservare, però, le ragioni sostanziali che sono alla base della c.d. tutela giurisdizionale differenziata<sup>84</sup>.

Questo ha portato ad una omologazione il più ampia possibile dei termini processuali (con specifico riferimento, in particolare, ai termini di decadenza della introduzione delle azioni oppositive), alla eliminazione, ove possibile, di tutti i termini ridotti per il compimento delle attività processuali previste dai riti cui i singoli procedimenti sono stati ricondotti ed alla introduzione di una disciplina unica ed omogenea della sospensione dei provvedimenti oggetto di opposizione<sup>85</sup>.

Infine, quanto all'indicazione dei tre modelli cui si dovrà, in prima battuta, ricondurre la molteplicità dei riti speciali<sup>86</sup>, è inevitabile constatare che appariranno estremamente esigui i margini di manovra lasciati al legislatore delegato<sup>87</sup>.

Imponendogli, infatti, la riconduzione forzata di ogni procedimento civile di natura non contenziosa autonomamente regolato dalla legislazione speciale ad uno dei tre modelli processuali previsti dal codice di rito, verrà inevitabilmente vincolata la sua attività.

---

<sup>83</sup>V., in proposito, P. PORRECA, *La riduzione e semplificazione dei riti*, cap. XXVI in A. DIDONE, *Il processo civile competitivo*, Milanofiori Assago, 2010, p. 1031, secondo cui la norma in esame esprime una cautela: è finalizzata, cioè, a conservare tutte le disposizioni speciali che accordino, per fare un esempio, la possibilità di ottenere provvedimenti interinali o di merito di peculiare contenuto, anche implicando misure specifiche.

<sup>84</sup>Cfr. A. CARRATTA, *Op. cit.*, p. 21.

<sup>85</sup>Cfr. la citata Relazione Illustrativa.

<sup>86</sup>V., in proposito, F. SANTANGELI, *Op. cit.*, p. 25.

<sup>87</sup>Cfr. G. BALENA, *La delega per la riduzione e semplificazione dei riti*, in *Foro it.*, 2009, V, p. 351 ss.

È rimesso all'arbitrio del legislatore delegato solo la complessa scelta di individuare la eventuale esistenza e prevalenza quando, ad esempio, nel rito speciale da ascrivere siano presenti tanto i caratteri di officiosità e concentrazione , tanto caratteri di semplificazione, così da ricondurlo al modello del lavoro o a quello sommario.

**8.** I criteri adoperati dal legislatore per la riconduzione del singolo procedimento civile ad uno dei tre modelli processuali.

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, il d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, mantenendo i preesistenti criteri di competenza e quelli di composizione dell'organo giudicante, opera una riconduzione di ciascun procedimento civile ad uno dei tre modelli di riti contemplati dal codice di procedura civile<sup>88</sup>.

Una volta individuati i riti che dovrebbero subire l'opera di riordino legislativa, ci si chiede in che modo tale riordino possa attuarsi<sup>89</sup>.

Come precisato nella Relazione illustrativa allo schema del d.lgs. approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 1° settembre, la riconduzione del singolo procedimento ad uno dei modelli processuali contemplati dal codice di rito è avvenuta considerandone i caratteri e le peculiarità<sup>90</sup>.

In virtù di ciò, dunque, come è già stato analizzato, è stato privilegiato il modello processuale del rito del lavoro per i procedimenti in cui si rivelano essere prevalenti i caratteri della concentrazione delle attività processuali, ovvero nei quali sono previsti ampi poteri di istruzione d'ufficio.

Sono ricondotti, invece, al modello del procedimento sommario di cognizione, inteso come giudizio a cognizione piena sia pure in forme semplificate ed

---

<sup>88</sup>Cfr. P. G. DEMARCHI ALBENGO, *Il processo civile semplificato*, Milano, 2011, p. 8 ss.

<sup>89</sup>V., in proposito, G. GRASSELLI, *Il nuovo processo civile*, Milanofiori Assago, 2009, p. 212.

<sup>90</sup>Cfr. V. DE GIOIA, *Op. cit.*, 2011, p. 2 ss.

elastiche rispetto ai due residui irriducibili snodi del rito ordinario offerti dagli artt. 183 e 189 c.p.c.<sup>91</sup>, i procedimenti speciali caratterizzati da una accentuata semplificazione della trattazione od istruzione della causa.

Infine, per i procedimenti nei quali non è dato rinvenire alcuno dei predetti caratteri si opera una riconduzione, come criterio di semplificazione residuale, al rito ordinario di cognizione, disciplinato dal libro secondo, titolo IV, Capo I, del codice di procedura civile<sup>92</sup>.

Dall'esame del decreto legislativo, non è affatto facile intuire come siano stati interpretati i caratteri della “concentrazione”, della “officiosità”, della “semplicità”. Non è chiaro, cioè, se sia stato preso in considerazione il diritto oggetto del rito speciale e le sue principali necessità nella trattazione: se, viceversa, sia stata data attenzione esclusivamente al precedente dato processuale normativo che disciplina i procedimenti speciali, o, ancora, se siano state adottate soluzioni intermedie e non omogenee.

In particolare, se può considerarsi sufficientemente precisa la nozione di “officiosità della istruzione”, più difficile è capire cosa si debba intendere per “concentrazione processuale”, o per “semplificazione della trattazione o della istruzione della causa” dal momento che si tratta di termini che appaiono troppo indefiniti e che si prestano a più significati.<sup>93</sup>

Le necessarie spiegazioni, in merito ai criteri direttivi indicati, vengono sinteticamente esplicate nella relazione finale al decreto legislativo<sup>94</sup>.

In essa, infatti, quanto al modello del lavoro, viene precisato che “il presupposto della concentrazione delle attività processuali è stato riscontrato

---

<sup>91</sup>Cfr. V. DE GIOIA, Op. cit. p. 3.

<sup>92</sup>Cfr. G. A. CHIESI, S. TROISE, Op. cit., p. 15.

<sup>93</sup>Come è stato osservato in proposito da A. CARRATTA, in sede di audizione presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, con riguardo alla nozione di “concentrazione”, la questione si pone per il fatto che si tratta di un concetto estremamente teorico che non è facilmente individuabile sul piano della pratica o nella legislazione.

<sup>94</sup>Cfr. N. S. DI PAOLA – F. TABASCO, Op. cit., p. 7 ss.

in tutti quei procedimenti in cui le regole processuali previgenti prevedevano lo svolgimento contestuale di attività che, secondo le regole del procedimento ordinario di cognizione, sarebbero scaglionate temporalmente, come nel caso della decisione contestuale con lettura del dispositivo in udienza, che tiene luogo della successione procedimentale della precisazione delle conclusioni, seguita dallo scambio delle comparse conclusionali ed, infine, dal deposito della decisione”<sup>95</sup>.

La relazione sembra riferirsi, dunque, per ciò che riguarda il presupposto della “concentrazione”, solo ad elementi desunti da disposizioni normative, criteri precedenti previsti nei riti speciali da modificare, la cui efficacia, tuttavia, è tutta da dimostrare soprattutto se sono riferiti alla fase decisoria, se si considera che oggi anche per i giudizi ordinari è possibile procedere ad una pronuncia immediata ex art. 281-*sexties* c.p.c.

In realtà, come è stato osservato<sup>96</sup>, non sembra che anche tali precisazioni riescano a fugare ogni dubbio e, dunque, a semplificare la classificazione dei procedimenti speciali che devono essere ricondotti al modello del lavoro.

Intesa come compimento contestuale di più attività, la concentrazione processuale è, invero, una caratteristica che può contraddistinguere, non solo il rito del lavoro, ma anche il rito ordinario.

Per tale ragione, il criterio forse più ferreo e logico per condurre alla scelta del modello laburistico, in luogo degli altri due, è quello della “officiosità dell’istruzione”, riscontrabile, nello specifico, in tutti quei riti in cui al giudice vengano riconosciuti poteri istruttori più ampi di quelli ad esso attribuiti in altri procedimenti<sup>97</sup>.

Anche l’adozione del modello del processo sommario è fatta oggetto di

---

<sup>95</sup>Cfr. G. BALENA, «*I modelli processuali*», in Foro it., 2012, p. 76 ss.

<sup>96</sup>V., su tutti, R. TISCINI, in B. SASSANI – R. TISCINI (a cura di), *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 8.

<sup>97</sup>Cfr. R. TISCINI, Op. cit., p. 9.

ulteriori precisazioni: “il presupposto della semplificazione della trattazione è stato altresì rinvenuto in quei procedimenti che, nel loro pratico svolgimento, sono caratterizzati da un *thema probandum* semplice, cui consegue ordinariamente un'attività istruttoria breve, a prescindere dalla natura delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte o delle questioni giuridiche da trattare e decidere”<sup>98</sup>.

Alla luce di queste specificazioni adottate, è pertanto individuata una diversa e particolare nozione di “semplicità”.

L'attenzione è infatti rivolta al “pratico svolgimento” del rito speciale; ci si riferisce, in altre parole, non a previgenti disposizioni speciali, ma alla prassi applicativa dalla quale evincere se il processo sia nella più parte dei casi di facile risoluzione o meno, assegnando al modello del processo sommario, appunto, solo quei procedimenti “caratterizzati da un *thema decidendum* semplice, cui consegue un'attività istruttoria breve”.

Sono da considerare semplificati, vale a dire, solo quei riti che, avendo ad oggetto diritti il cui accertamento non richiede una indagine complessa in punto di allegazione e di prova, siano caratterizzati da una trattazione o istruzione semplice.

In altre parole, sono ricondotte al modello sommario quelle controversie che, non necessitando di una complessa ricostruzione in punto di fatto, sono contraddistinte da una attività istruttoria circoscritta e moderata.

Il principale criterio che la legge delega n. 69/2009 costruisce per condurre la

---

<sup>98</sup> Sempre nella Relazione illustrativa è osservato che “tale impostazione si evince anche dai pareri resi dalle competenti commissioni della Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica, che hanno concordemente suggerito di ricondurre al rito sommario di cognizione anche i procedimenti in materia di opposizione alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità, nonché le controversie in materia di attuazione di sentenze e provvedimenti stranieri di giurisdizione volontaria, i quali sono caratterizzati, nell'esperienza pratica, da un'attività istruttoria ridotta, a fronte di questioni giuridiche spesso non altrettanto semplici”.

scelta verso l'uso del modello sommario è, quindi, quello della *semplificazione* sia *ex latere* della trattazione della causa, sia *ex latere* della sua istruzione.<sup>99</sup>

Accanto al carattere della “semplificazione” istruttoria, il secondo parametro che il legislatore delegato pone per misurare la sommarietà di una determinata controversia è il rinvio alle forme camerale del rito.

La stessa Relazione Illustrativa in proposito osserva, infatti, che una accentuata semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa è rivelata, “spesso nella maggior parte dei casi, dal richiamo della procedura camerale prevista e disciplinata dagli artt. 737 ss. c.p.c.”

Nell'ottica del legislatore delegato, in altre parole, il criterio della “*semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa*” sussiste in tutti i casi in cui la legislazione speciale prevedeva che il giudice dovesse decidere in camera di consiglio o con le modalità dei procedimenti in camera di consiglio.

Dovevano essere attratti nell'ambito del procedimento regolato dagli artt. 702-bis e ss. c.p.c., pertanto, tutti i procedimenti il cui rito si caratterizzasse da una struttura camerale, dal momento che quest'ultima doveva essere intesa come decisivo e significativo indice rilevatore di una “semplicità” della trattazione e dell'istruzione della causa<sup>100</sup>.

Come è stato obiettato da qualcuno<sup>101</sup>, però, queste caratteristiche devono essere valutate non in relazione a questa previsione, ma piuttosto con riguardo alla natura della controversia.

Affinché sia giustificata la presenza della semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa e quindi l'adozione del procedimento sommario, non basta infatti, che la legislazione speciale abbia previsto che il giudice debba decidere in camera di consiglio o con le modalità dei procedimenti in camera

---

<sup>99</sup>Così, R. TISCINI, Op. cit., p. 10.

<sup>100</sup>Cfr. M. FARINA, in R. MARTINO – A. PANZAROLA (a cura di), Op. cit., p. 21.

<sup>101</sup>V., su tutti, Op. cit., p. 54.

di consiglio.

L'adozione del procedimento sommario di cognizione, infatti, deve essere attuata a prescindere dalla struttura che caratterizza il rito della legislazione speciale, avendo invece riguardo solo alla particolare natura della causa.

Nel caso in cui, in virtù della sua peculiare connotazione, la causa non fosse stata caratterizzata da una trattazione ed un'istruzione semplificata, certamente non sarebbe stato possibile scegliere, quale rito di destinazione, il procedimento sommario ma, in alternativa, il rito ordinario o quello del lavoro<sup>102</sup>.

L'analisi condotta più avanti su ognuno dei 17 riti ricondotti al modello sommario dimostrerà, tuttavia, come non in tutti i procedimenti siano presenti i caratteri della semplicità richiesti per ascrivere il rito a questo tipo di modello; più di uno tra i 17 riti ricondotti “per semplicità di trattazione o istruttoria” al modello del processo sommario sono, in realtà, tutt'altro che semplici.

Pensiamo, ad esempio, alle controversie in materia di discriminazione, di cui all'art. 28 del d.leg. 150/2011, in cui la gamma delle domande, la complessità delle situazioni da risolvere, l'esistenza di prove statiche, contraddette però da prove contrarie del resistente ecc. disegnano un procedimento complesso sia nella trattazione sia nella istruzione e nella stessa decisione<sup>103</sup>.

Oppure, ancora, alle controversie in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato politico o di protetto sussidiario, disciplinate dall'art. 19, in cui sono necessari accertamenti circa la situazione del paese di origine.

E così, ancora, alle controversie in materia di diniego al riconoscimento familiare, disciplinate dall'art. 20, laddove di recente è stata prevista la possibilità di provare la condizione familiare sulla base del d.n.a.

---

<sup>102</sup>Cfr. A. CARRATTA, *Op. cit.*, p. 54.

<sup>103</sup> V., in proposito, F. SANTANGELI, *Op. cit.*, p. 33 ss.

Altrettanto si può dire, ad esempio, per le controversie in materia di espulsione dei cittadini extracomunitari, disciplinate dall'art. 18, dal momento che i principi comunitari impongono una valutazione delle condizioni particolari del soggetto, quali la riconduzione o no, alla categoria delle “persone vulnerabili” che potranno condurre alla necessità di una istruttoria approfondita.

Ugualmente difficile è da individuare la prevalenza dei caratteri della semplificazione della trattazione o dell'istruzione per le controversie in materia di attuazione di sentenze e provvedimenti stranieri, regolate dall'art. 30, se si considera che per questo tipo di controversie, in precedenza, si riteneva applicabile il rito ordinario di cognizione davanti alla Corte d'appello<sup>104</sup>.

La scelta di aver ricondotto tutti questi procedimenti al modello sommario è, pertanto, contestabile non solo per l'assenza probabile della “prevalenza”, ma addirittura per l'assenza di tutti quegli elementi che spingono a ritenere l'esistenza di una categoria di semplificazione.

Per tutte queste ipotesi, dunque, seppure si possano comprendere e condividere i motivi di opportunità che hanno spinto il legislatore a sottrarre questo tipo di controversie al rito ordinario, bisogna comunque prendere atto del fatto che si tratti senza dubbio di una soluzione decisamente forzata, rispetto ai confini della delega<sup>105</sup>, che confermerà ulteriormente come la scelta governativa non sia stata affatto in piena sintonia con i criteri direttivi enucleati da quest'ultima.

---

<sup>104</sup> Cfr. A. CARRATTA, Op. cit., p. 55.

<sup>105</sup> Cfr. G. BALENA, «*I modelli processuali*», in Foro it., 2012, p. 76 ss.

9. Individuazione dei procedimenti speciali interessati dall'intervento di riordino.

In un'ottica complessiva di semplificazione, la riforma in concreto pone in essere un accorpamento di riti: distribuisce i 28 riti *extra codicem*, cui ha inteso porre mano, nei complessivi tre modelli, richiamati nell'art. 1, ascrivendone, in particolare, tre al modello ordinario, otto al modello del lavoro, diciassette al modello sommario<sup>106</sup>.

Esattamente, vengono ricondotti al modello del lavoro i riti di parte speciale, individuati nel capo II del d.lgs. 150/2011, inerenti:

- l'opposizione a sanzione amministrativa (art. 6);
- l'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada (art. 7);
- l'opposizione a sanzioni amministrative in materia di stupefacenti (art. 8);
- l'opposizione a provvedimenti di recupero di aiuti di Stato (art. 9);
- i procedimenti in materia di applicazione delle disposizioni del c.d. codice della *privacy* (art. 10);
- le controversie agrarie (art. 11);
- l'impugnazione dei provvedimenti in materia di registro dei protesti (art. 12);
- l'opposizione a provvedimenti in materia di riabilitazione del debitore protestato (art. 13).

Vengono ricondotti, invece, al rito sommario di cognizione i riti di parte speciale afferenti:

- i procedimenti in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di

---

<sup>106</sup> In realtà, come vedremo meglio nel proseguo della trattazione, la riforma è intervenuta anche su un 29° rito, con modello camerale.

avvocato (art. 14);

– le opposizioni ai decreti di pagamento delle spese di giustizia (art. 15);

– i procedimenti in materia di immigrazione (artt. 16-20):

a) in materia di diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione Europea;

b) in materia di allontanamento dei cittadini dell'Unione Europea o dei loro familiari;

c) in materia di allontanamento dei cittadini di Stati che non sono membri dell'Unione Europea;

d) di riconoscimento della protezione internazionale;

e) di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari;

– le opposizioni alla convalida del trattamento sanitario obbligatorio (art. 21);

– le azioni popolari e le controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni (artt. 22-24):

a) comunali, provinciali, regionali;

b) per il Parlamento Europeo;

c) per le impugnazioni nelle decisioni della Commissione elettorale circondariale in tema di elettorato attivo;

– i procedimenti in materia di riparazione a seguito di illecita diffusione del contenuto di intercettazioni telefoniche (art. 25);

– le impugnazioni dei provvedimenti disciplinari a carico dei notai (art. 26);

– le impugnazioni delle deliberazioni del consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (art. 27);

– i procedimenti in materia di discriminazione (art. 28):

a) fondate su motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;

b) per l'accesso al lavoro, ed accesso a beni e servizi;

c) fondate su handicap, orientamento sessuale ed età;

d) nei confronti di disabili;

- le opposizioni alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità (art. 29);
- l'attuazione delle sentenze e dei provvedimenti stranieri di giurisdizione volontaria (art. 30).

Nella sua versione iniziale e provvisoria, in realtà, questi ultimi due procedimenti erano ricondotti al modello ordinario.

Con il fine principale di “riempire di significato la definizione di «semplificazione nell'istruzione e trattazione» che dovrebbe condurre a prediligere il significato<sup>107</sup>, il testo definitivo del decreto legislativo li ha, invece, ricondotti al modello sommario<sup>108</sup>.

Vengono ricondotti, infine, al rito ordinario di cognizione i riti speciali che si occupano di:

- procedimenti in materia di rettificazione del sesso (art. 31);
- opposizioni a procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici (art. 32);
- controversie in materia di liquidazione degli usi civici (art. 33).

Appare evidente, in questi termini, come l'assegnazione al modello ordinario sia del tutto residuale; sembra destinato, cioè, a perdere sempre più terreno rispetto agli altri due riti superstiti, caratterizzati da una maggiore elasticità<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Così, R. TISCINI, Op. cit., p. 11.

<sup>108</sup> Su questa scelta, senza dubbio, hanno pesato i pareri resi dalle competenti commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica i quali hanno appunto suggerito di ricondurre al rito sommario di cognizione anche i procedimenti in materia di opposizione alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità, nonché quelle in materia di attuazione di sentenze e provvedimenti stranieri di giurisdizione volontaria dal momento che si tratta, nello specifico, di procedimenti che sono caratterizzati “da un'attività istruttoria ridotta, a fronte di questioni giuridiche spesso non altrettanto semplici”.

<sup>109</sup> Cfr. R. MARTINO – A. PANZAROLA, Op. cit., p. XXX, i quali osservano che “lo spazio angusto assegnato al modello del rito ordinario conferma che il legislatore non lo reputa più, perché troppo

D'altra parte però, ciò non deve stupire se pensiamo che la singolarità tendenziale dei procedimenti extra codicistici tende, quasi per definizione, ad allontanarsi dal modello ordinario<sup>110</sup>.

Inoltre, come è stato osservato giustamente da qualcuno<sup>111</sup>, in questi casi l'intervento del legislatore si è rivelato alquanto inutile, se si considera che tali controversie, già sulla base della previgente disciplina, erano regolate dal processo ordinario di cognizione di cui agli artt. 163 ss. c.p.c.

Secondo altra autorevole dottrina<sup>112</sup>, invece, la riconduzione di queste controversie al rito ordinario costituisce un'operazione che non è affatto priva di “specifici riflessi positivi” dal momento che, come chiarisce in merito la Relazione Illustrativa, «risponde ad esigenze di organicità e di completezza» dell'intervento normativo.

---

lungo, costoso, affollato, ecc., al centro dell'esperienza processuale.

<sup>110</sup> Cfr. P. G. DEMARCHI ALBENGO, *Il processo civile semplificato*, Milano, 2011, p. 8 ss.

<sup>111</sup> V., su tutti, A. CARRATTA, *Op. cit.*, p. 73.

<sup>112</sup> V., in proposito, G. BALENA, «*I modelli processuali*», in *Foro it.*, 2012, p. 76 ss.

## CAPITOLO II

### I PRINCIPI GENERALI DELL' INTERVENTO NORMATIVO

Sommario: **1.** Le definizioni. - **2.** Le disposizioni generali e comuni ai riti. - **3.** Il mutamento del rito. - **3.1.** La decisione sulla conversione del rito. - **3.2.** Il passaggio al rito del lavoro: la fissazione dell'udienza *ex art.* 420 c.p.c. - **3.3.** La riassunzione della causa davanti al giudice competente. - **3.4.** Gli effetti sostanziali e processuali della conversione del rito. - **4.** La sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato. - **4.1.** Il procedimento uniforme di sospensione del provvedimento impugnato. - **4.2.** I presupposti che legittimano la concessione della sospensione del provvedimento impugnato: le gravi e circostanziate ragioni. - **4.3.** Il regime dell'ordinanza con cui è concessa l'inibitoria. - **4.4.** La sospensione *inaudita altera parte*. - **5.** Le disposizioni comuni ai procedimenti disciplinati dal rito del lavoro. - **5.1.** Le norme in comune relative alla fase introduttiva del giudizio. - **5.2.** Le norme comuni relative alla fase istruttoria e decisoria della causa. - **5.3.** L'ordinanza di pagamento di somme su istanza di parte. - **5.4.** Il regime dell'esecutorietà della sentenza e delle impugnazioni. - **6.** Cosa non si applica del rito del lavoro previsto dal codice di rito: le norme codicistiche sul rito del lavoro espressamente escluse. - **6.1.** Le norme sulla competenza. - **6.2.** Le norme inerenti la costituzione e la difesa personale delle parti. - **6.3.** Le norme relative alla fase introduttiva e alla fase della trattazione. - **6.4.** Le norme relative all'istruzione probatoria - **6.5.** Le norme relative al giudizio di appello. - **6.6.** Le norme relative al mutamento del rito. - **6.7.** Le altre norme escluse. - **7.** Il rito sommario di cognizione "semplificato" - **7.1.** Confronto fra il modello sommario codicistico ed il modello sommario "semplificato". - **8.** Le deroghe al procedimento sommario di cognizione previsto dal codice di rito: le norme codicistiche espressamente escluse. - **8.1.** L'ambito di applicazione del rito sommario di cognizione "semplificato": la disapplicazione dei commi secondo e terzo dell'art. 702-ter c.p.c. -

#### 1. Le definizioni.

La delega contenuta nell'art. 54 l. 69/2009, come si ricorderà, prevedeva che i vari riti speciali, oggetto dell'intervento di semplificazione, fossero ricondotti a tre modelli-base: il rito del lavoro, da riservare ai «procedimenti in cui sono

prevalenti caratteri di concentrazione processuale, ovvero di officiosità dell'istruzione»; il rito sommario di cognizione da utilizzare per «i procedimenti, anche se in camera di consiglio, in cui sono prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa»; ed infine il rito ordinario in tutti gli altri casi<sup>113</sup>.

In particolare, come debbano essere interpretati i rinvii a questi tre modelli processuali principali è specificato, in concreto, dalla norma con cui si apre il decreto legislativo 150/2011, vale a dire, dall'articolo 1<sup>114</sup>.

A prima vista si potrebbe erroneamente pensare che si tratti di una norma del tutto superflua che, in quanto dotata di una mera portata definitoria, non esibisce alcun contenuto concretamente precettivo<sup>115</sup>.

In realtà, a ben vedere, essa ha il pregio di fugare ogni dubbio: contiene, infatti, una precisa enunciazione di principio finalizzata a definire, sul piano terminologico, le tre differenti tipologie rituali prese in considerazione dal decreto in esame<sup>116</sup>.

Offre, in altre parole, una chiara definizione dei tre riti a carattere generale in cui vanno a confluire, ognuno a seconda delle specifiche caratteristiche, tutti i procedimenti speciali oggetto di semplificazione<sup>117</sup>.

La norma chiarisce, infatti, come *ai fini del presente decreto si debba intendere per:*

*a) Rito ordinario di cognizione: il procedimento regolato dalle norme del titolo I e del titolo III del libro secondo del codice di procedura civile;*

*b) Rito del lavoro: il procedimento regolato dalle norme della sezione II del*

---

<sup>113</sup> Cfr. G. BALENA, «I modelli processuali», in Foro it., 2012, p. 76 ss.

<sup>114</sup> Cfr. P. G. DEMARCHI ALBENGO, *Il processo civile semplificato*, Milano, 2011, p. 26.

<sup>115</sup> V., in proposito, R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 3.

<sup>116</sup> Cfr. R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Idem*.

<sup>117</sup> Cfr. P. G. DEMARCHI ALBENGO, *Op. cit.*, p. 8 ss.

*capo I del titolo IV del libro secondo del codice di procedura civile;*

*c) Rito sommario di cognizione: il procedimento regolato dalle norme del capo III bis del titolo I del libro quarto del codice di procedura civile.*

Nell'attuare la trasposizione, tuttavia, come vedremo più nello specifico anche nel proseguo, il rito “generale” viene, da un lato, modificato rispetto alle previsioni del codice di rito, dall'altro integrato da norme specifiche a seconda del tipo di procedimento.

Il legislatore delegato ha voluto infatti prevedere una disciplina speciale integrativa di quella generale dello stesso “rito di destinazione” contenuta nel codice.

I primi commentatori<sup>118</sup> hanno ritenuto che questa scelta del legislatore delegato abbia comportato, di fatto, uno svuotamento parziale dell'intento riformatore che avrebbe dovuto animare l'intervento normativo.

Secondo la lettura fornita dall'ufficio del massimario, infatti, invece di operare una decisa unificazione dei vari modelli processuali, l'obiettivo della semplificazione è stato perseguito soltanto integrando le eventuali lacune esistenti nella disciplina speciale dei singoli procedimenti con il rinvio al macromodello di riferimento.

Quest'ultimo, inoltre, non comporta l'applicazione automatica di tutte le norme codicistiche, ma solo di quelle che sono espressamente richiamate dal decreto in esame<sup>119</sup>.

Per quel che riguarda, in particolare, il rito del lavoro, bisogna sottolineare come un primo importante “restringimento” alla applicazione di questo tipo di rito sia posto proprio dall'art. 1<sup>120</sup>.

Richiamando espressamente solo la sezione II del capo I del titolo IV del libro

---

<sup>118</sup>Tra cui l'ufficio del massimario e del ruolo della Corte di Cassazione nella propria relazione n. 71 del 19 luglio 2011.

<sup>119</sup>Su questo tema si tornerà fra breve (*infra* § ...).

<sup>120</sup> Cfr. R. MARTINO – A. PANZAROLA, Op. cit., p. 4.

secondo del codice di procedura civile, invero, esso esclude agli art. da 410 a 412 *quater*, relativi al tentativo facoltativo di conciliazione e alle altre modalità di conciliazione o di arbitrato che sono state introdotte dall'art. 31 l. 183/2010.<sup>121</sup>

Come vedremo meglio nel proseguo, quando analizzeremo dettagliatamente ogni singolo modello processuale di riferimento, anche il successivo articolo 2 del decreto delegato, al fine di adattare il rito del lavoro alle controversie contemplate dagli artt. 6-13, esclude l'applicazione di molte altre disposizioni.

## 2. Le disposizioni generali e comuni ai riti.

Oltre a contenere le definizioni e l'indicazione delle norme di ogni rito applicabili ai procedimenti oggetto dell'intervento normativo, il capo I (composto dagli artt. 1-5) del decreto legislativo in esame contiene anche le disposizioni di carattere generale poste in tema di riduzione e semplificazione dei riti del processo civile<sup>122</sup>.

Esso detta, infatti, una disciplina di carattere generale ed unitario al fine di armonizzare fra loro i vari riti e chiarire quali sono le disposizioni di carattere comune agli stessi applicabili<sup>123</sup>.

Prima di esaminare nel dettaglio le norme previste per delineare i tre macromodelli di procedimento, adattandoli, rispetto alle previsioni del codice

---

<sup>121</sup> Cfr. G. BALENA, «*I modelli processuali*», in Foro it., 2012, p. 76 ss.

<sup>122</sup> Cfr. P. G. DEMARCHI ALBENGO, Op. cit., p. 8 ss.

<sup>123</sup> In proposito, la più volte citata Relazione Illustrativa osserva che “il primo capo contiene disposizioni di carattere generale, con le quali vengono specificate le disposizioni di ciascun rito applicabili ai procedimenti contenziosi oggetto delle modifiche legislative, e vengono, altresì, dettate le disposizioni necessarie per garantire l'applicazione a ciascun procedimento del rito effettivamente stabilito dalla legge, attraverso il recepimento e la rimodulazione della normativa in materia di mutamento del rito già contemplata dal codice di procedura civile.

di rito, alla diversa natura dei procedimenti speciali oggetto dell'intervento normativo, è opportuno soffermarsi sulle disposizioni generali, previste dagli articoli 4 e 5 del decreto legislativo in esame.

Nello specifico, esse sono stabilite per disciplinare, da un lato l'ipotesi in cui una controversia sia stata promossa in forma diversa rispetto al modello di riferimento, dall'altro le regole generali sulla sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

### **3. Il mutamento del rito.**

Tra le disposizioni di carattere generale, applicabili a tutti i riti speciali disciplinati dal decreto legislativo, la più significativa ed importante è, probabilmente, quella contenuta all'art. 4 che contempla una disciplina specifica di conversione del rito.

In particolare, secondo questa norma:

- 1. Quando una controversia viene promossa in forme diverse da quelle previste dal presente decreto, il giudice dispone il mutamento del rito con ordinanza.*
- 2. L'ordinanza prevista dal comma 1 viene pronunciata dal giudice, anche d'ufficio, non oltre la prima udienza di comparizione delle parti.*
- 3. Quando la controversia rientra tra quelle per le quali il presente decreto prevede l'applicazione del rito del lavoro, il giudice fissa l'udienza di cui all'articolo 420 del codice di procedura civile e il termine perentorio entro il quale le parti devono provvedere all'eventuale integrazione degli atti introduttivi mediante deposito di memorie e documenti in cancelleria.*
- 4. Quando dichiara la propria incompetenza, il giudice dispone che la causa sia riassunta davanti al giudice competente con il rito stabilito dalle disposizioni del presente decreto.*

5. *Gli effetti sostanziali e processuali della domanda si producono secondo le norme del rito seguito prima del mutamento. Restano ferme le decadenze e le preclusioni maturate secondo le norme del rito seguito prima del mutamento.*

Se ci si ferma al tenore letterale della disposizione in esame, sembrerebbe che essa disciplini solamente l'ipotesi in cui una delle controversie, oggetto dell'intervento di riordino, sia stata erroneamente promossa applicando un modello processuale diverso rispetto a quello previsto dalla legge<sup>124</sup>.

Trovarebbe applicazione, pertanto, solamente nel caso in cui l'errore nella scelta del rito applicabile ne interessi uno fra quelli espressamente indicati dal D.Lgs. 150/2011; quando, cioè, per effetto dell'errore nella individuazione del rito applicabile in concreto, è stato scelto dall'attore un rito che non è quello indicato dal legislatore delegato.

In realtà, secondo un'autorevole dottrina<sup>125</sup>, è preferibile ritenere che le regole dettate dall'art. 4 siano applicabili non solo nel caso in cui la lite sia introdotta utilizzando il modello procedimentale sbagliato, ma anche quando la causa venga instaurata con uno dei vecchi riti ormai soppressi.

Secondo altri<sup>126</sup>, peraltro, la disposizione deve ritenersi applicabile anche nell'ipotesi in cui l'errore nella scelta del rito abbia anche determinato una formulazione viziata dell'atto introduttivo del giudizio.

Al contrario, non può trovare applicazione nel caso in cui sia stata proposta

---

<sup>124</sup>E questa interpretazione è desumibile anche alla luce di quanto chiarito, al riguardo, dalla Relazione illustrativa allo schema del decreto legislativo secondo cui “Le previsioni contenute nell'articolo 4 regolamentano l'ipotesi in cui uno dei procedimenti previsti dal decreto legislativo venga erroneamente introdotto applicando un rito differente rispetto a quello previsto dalla legge”.

<sup>125</sup> V., su tutti, F. RUSSO, «*La semplificazione del processo civile*», Roma, 2011, p. 27.

<sup>126</sup>V., su tutti, A. CARRATTA, Op. cit., p. 76, il quale ritiene che, qualora dall'atto introduttivo del giudizio emergano dei vizi dovuti al fatto che l'attore abbia erroneamente scelto un rito sbagliato, per la salvaguardia di esigenze di economia processuale, deve essere preferita la strada del mutamento del rito invece che quella del rigetto della domanda per vizi non sanati dello stesso atto introduttivo.

con un rito speciale una domanda riguardante fattispecie escluse dall'ambito di applicazione del d.lgs. 150 /2011, in quanto riguardanti, per esempio, la proprietà industriale, la materia fallimentare, la legge assegni o cambiaria o, più semplicemente, una materia regolata dal codice di procedura civile<sup>127</sup>.

Il mutamento del rito è sicuramente un fenomeno già noto al nostro codice di procedura civile, se pensiamo che anche quest'ultimo ne prevede una dettagliata disciplina nel caso particolare in cui siano coinvolti i due riti speciali che vengono individuati come modelli di riferimento dal decreto in esame.

In effetti, a ben vedere, quanto disposto dall'art. 4 del decreto legislativo 150/2011 costituisce proprio la stessa tecnica già utilizzata in passato dal legislatore in virtù di quanto enunciato dagli artt. 426<sup>128</sup>, 427 e 702-ter c.p.c.

In particolare, mentre le prime due norme sono relative al passaggio, rispettivamente, dal rito ordinario al rito del lavoro, (nel caso della controversia individuale di lavoro instaurata con il rito ordinario anziché con lo speciale rito laburistico) e, viceversa, dal rito del lavoro a quello ordinario (nel caso della controversia estranea a quelle indicate nell'art. 409 c.p.c. che venga promossa, invece, secondo le regole del rito del lavoro), l'art 702-ter<sup>129</sup> c.p.c. disciplina il passaggio dal rito sommario di cognizione al rito ordinario

---

<sup>127</sup>Osserva in proposito C. MARINO, *La disciplina sul mutamento del rito*, in F. SANTANGELI (a cura di), *Riordino e semplificazione dei procedimenti civili*, Milano, 2012, che nel caso in cui il rito-modello venisse adottato per una controversia che non rientra fra quelle individuate nel presente decreto, dal momento che non potrebbe trovare l'articolo 4, si dovrà far riferimento alle discipline specifiche di conversione del rito stabilite nel codice di rito.

<sup>128</sup>Cfr. il comma I dell'art. 426 c.p.c. secondo cui “*Il giudice, quando rileva che una causa promossa nelle forme ordinarie riguarda uno dei rapporti previsti dall'art. 409, fissa con ordinanza l'udienza di cui all'art. 420 e il termine perentorio entro il quale le parti dovranno provvedere all'eventuale integrazione degli atti introduttivi mediante deposito di memorie e documenti in cancelleria*”.

<sup>129</sup>L'art. 702-ter comma 3 prescrive che: “*Se ritiene che le difese svolte dalle parti richiedono un'istruzione non sommaria, il giudice, con ordinanza non impugnabile, fissa l'udienza di cui all'articolo 183. In tal caso si applicano le disposizioni del libro II*”.

qualora il giudice, dalle difese delle parti, ritenga che la causa richieda un'istruzione non sommaria<sup>130</sup>.

È opportuno però precisare che, sebbene non vi siano dubbi sul fatto che alcune delle previsioni contemplate dall'art. 4 siano state ispirate da queste disposizioni, esse non sono state applicate direttamente ma, semmai, solo per analogia<sup>131</sup>.

Il legislatore delegato, infatti, ha preferito non rinviare a queste specifiche ipotesi di conversione del rito ma, piuttosto, adottare una distinta ed autonoma disciplina che fosse comune a tutte le controversie previste nel Decreto.

La ragione di questa impostazione rinviene, in primo luogo, nel fatto che nel caso delle controversie contemplate nel Decreto vi è la necessità di coordinare fra loro non due, bensì tre riti.

Infatti, mentre nelle analoghe discipline del codice di procedura civile, operando la conversione del rito in una sola direzione, (dal rito speciale al rito ordinario e viceversa quando il rito speciale è quello del lavoro), non rinviene alcuno strumento che permetta il passaggio dal rito sommario di cognizione a quello del lavoro, questa fattispecie doveva essere, invece, assolutamente disciplinata dal legislatore delegato in quanto essenziale per assicurare il necessario coordinamento fra “modelli” e “riti”.

Per quel che concerne poi gli artt. 426 e 427 c.p.c., i motivi che hanno spinto il legislatore delegato ad escludere la loro applicazione sono palesemente comprensibili se consideriamo la fondamentale distinzione esistente, ai fini del presente decreto, fra il rito del lavoro codicistico e il “modello” laburistico volto alla semplificazione e riduzione dei riti.

Mentre il primo, infatti, opera solo per le controversie previste dall'art. 409 c.p.c., il secondo, invece, essendo previsto per controversie che non sono di

---

<sup>130</sup>Cfr. C. MARINO, *La disciplina sul mutamento del rito*, in F. SANTANGELI (a cura di), *Riordino e semplificazione dei procedimenti civili*, Milano, 2012, p. 79.

<sup>131</sup>Cfr. R. TISCINI, *Op. cit.*, p. 45.

lavoro, è ammesso in una serie piuttosto ampia ed eterogenea di controversie<sup>132</sup>.

In questi termini, pertanto, è facile osservare come, a differenza del mutamento di rito disciplinato nel Libro secondo del codice di procedura civile che nasce al fine di poter garantire una maggiore tutela in sede processuale al lavoratore anche quando sia stato erroneamente promosso il rito ordinario, la disciplina *ad hoc* di conversione del rito, adottata dal legislatore delegato, per i procedimenti previsti nel Capo II del Decreto, non risponde affatto a questa esigenza dal momento che, per essi, la scelta del rito del lavoro è stata effettuata considerando, non la materia giuslavoristica, bensì solo la concentrazione delle attività processuali ovvero gli ampi poteri istruttori del giudice<sup>133</sup>.

Stesso discorso deve essere fatto riguardo la disciplina richiamata nel decreto in esame laddove l'errore concerni l'adozione del rito sommario di cognizione. Sebbene sia evidente come, in tal caso, le norme di riferimento siano state i commi 2 e 3 dell'art. 702-ter c.p.c. (disciplinati, rispettivamente, l'inammissibilità della domanda proposta quando la controversia non rientra nella competenza del tribunale in composizione monocratica ed il passaggio al rito ordinario qualora il giudice ritenga, dalle difese delle parti, che la causa richieda un'istruzione non sommaria), il legislatore delegato ha ritenuto opportuno escluderne espressamente l'applicazione nello specifico al modello sommario finalizzato alla semplificazione e riduzione dei riti<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup>Esattamente otto, individuate, come vedremo meglio nel proseguo della trattazione, negli artt. da 6 a 13 del d.lgs. n. 150/2011.

<sup>133</sup>Come si legge nella Relazione Illustrativa del Decreto, nel modello processuale di riferimento, delineato nell'art. 2 del decreto, sono proprio escluse le disposizioni che nel rito del lavoro codicistico sono poste a tutela del lavoratore.

<sup>134</sup>Il precedente articolo 3 del decreto stabilisce infatti che “*nelle controversie disciplinate dal Capo III non si applicano i commi secondo e terzo dell'articolo 702 ter del codice di procedura civile*”. Su questo profilo, vd. *amplius infra* §

Tale l'esclusione costituisce senza dubbio un indizio utile per distinguere il modello sommario risultante dal Decreto dal rito di estrazione codicistica.

La disapplicazione della specifica disciplina di conversione del rito dettata dall'art. 702-ter c.p.c. trova la propria giustificazione, *in primis*, nel fatto che, a differenza del rito sommario codicistico, quello volto alla semplificazione e riduzione dei riti non si applica alle cause di competenza del tribunale in composizione monocratica.

Il suo ambito di applicazione è individuato, piuttosto, da altri numerosi criteri speciali; in altre parole, esso deve essere impiegato soltanto nelle materie descritte dagli artt. 14 ss. del decreto legislativo, a prescindere, dunque, dalle regole di competenza.

*In secundis*, per quanto concerne il comma 3 dell'art. 702-ter c.p.c., esso non può trovare applicazione al modello sommario applicato alla semplificazione e riduzione dal momento che per quest'ultimo è assolutamente esclusa la conversione nel rito ordinario.

L'art. 54 comma 4 lett. b) n. 2) l. n. 69/2009 stabilisce, infatti, che sono ricondotti al modello sommario i procedimenti che sono caratterizzati dalla semplificazione della trattazione o dell'istruzione, ma “*restando tuttavia esclusa per tali procedimenti la possibilità di conversione nel rito ordinario*”.

Inoltre, nell'art. 702-ter c.p.c. la conversione del rito da sommario in ordinario avviene sulla base di una valutazione discrezionale del giudice adito, al quale spetta il potere di stabilire quando una causa merita una cognizione piena, fermo restando che la preferenza per il rito sommario, in alternativa a quello ordinario, è rimessa inizialmente all'attore nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica;

Nel caso del modello processuale riconducibile al rito sommario, invece, non vi è alcuna alternativa possibile per l'attore nella scelta del rito.

La valutazione sulla semplicità, sia della trattazione che dell'istruzione della causa, infatti, è già stata effettuata *a priori* proprio dal legislatore delegato nel

momento in cui ha scelto di ricondurre a quel rito gli svariati procedimenti in cui ha ravvisato quelle caratteristiche, e non potrà più essere messa in discussione dal giudice adito.

Alla luce di tutto ciò, l'inadeguatezza della previsione della norma codicistica deriva, pertanto, dal processo di adattamento che il rito sommario di estrazione codicistica ha sopportato per poter essere utilizzato in una vasta gamma di controversie, accomunate dalla semplicità della trattazione e dell'istruzione della causa.

### **3.1. La decisione sulla conversione del rito.**

Ai sensi del secondo comma dell'art. 4, il mutamento del rito è disposto dal giudice con ordinanza che deve essere pronunciata, su istanza di parte o d'ufficio, non oltre la prima udienza di comparizione delle parti.

Per la possibilità di pronunciare l'ordinanza di mutamento del rito è dunque previsto un preciso limite temporale (la prima udienza di comparizione), che viene giustificato nella Relazione illustrativa dall' «esigenza di ridurre al minimo l'ambito temporale di incertezza sulle regole destinate a disciplinare il processo», evitando così che gli originali vizi procedurali si ripercuotano sugli atti processuali successivi<sup>135</sup>.

In altre parole, la fissazione di questo rigoroso limite decadenziale della prima udienza trova la sua specifica ragione d'essere nella necessità di evitare che

---

<sup>135</sup>Osserva al riguardo M. FARINA, *Commento sub. Art 4*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA (a cura di), *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 36, che, come traspare dalle indicazioni contenute nella Relazione illustrativa, confinando la rilevanza della questione del rito applicabile alla fase immediatamente iniziale del giudizio, l'intento del legislatore delegato è stato quello di “evitare che il processo potesse proseguire secondo forme procedurali, in ordine alla cui correttezza fosse ancora lecito dubitare, con conseguente instabilità degli atti processuali nel frattempo compiuti”.

l'errore sul rito, potendo causare un regresso del procedimento, vada a violare il principio di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 Cost<sup>136</sup>.

La prima udienza di comparizione delle parti, pertanto, viene indicata come l'ultimo momento utile per la pronuncia, da parte del giudice, dell'ordinanza di mutamento del rito, dopo di che non sarà ammissibile e, dunque, il processo proseguirà con il rito scelto.

Sul punto tuttavia, non sono mancate perplessità.

Il comma 2 dell'art. 4 ha lasciato aperto per molto tempo, infatti, un grande dubbio interpretativo: dalla lettura della norma in esame, cioè, non è chiaramente intuibile se entro la prima udienza debba essere sollevata (o rilevata d'ufficio) la questione concernente il rito, oppure se entro questo termine debba essere adottata dal giudice l'ordinanza di mutamento del rito.

Non è facile comprendere, in altre parole, se questa rigida barriera temporale prevista dal legislatore delegato, rappresentata dalla prima udienza di comparizione delle parti, valesse per il rilievo dell'eccezione (che può essere fatta valere oltre che dal giudice, anche da ciascuna parte), oppure per la pronuncia della relativa ordinanza.

Puntuali osservazioni e critiche al riguardo sono state manifestate già dalle Commissioni Giustizia di Camera e Senato<sup>137</sup>, le quali consigliavano al Governo « di riformulare il 2° comma dell'art. 4, in modo da chiarire che alla prima udienza debba essere proposta l'eccezione relativa al rito prescelto, mentre l'ordinanza potrà essere pronunciata anche di seguito».

Questo preciso ed utile suggerimento di evidenziare che il termine della prima

---

<sup>136</sup>Cfr. A. CARRATTA, Op. cit., p. 77.

<sup>137</sup>B. SASSANI, nell'Audizione della Commissione Giustizia Camera dei Deputati del 19 luglio 2011, riteneva che l'espressione dell'art. 4 fosse caratterizzata da una "svista normativa" per il fatto che "quel che va fatto alla prima udienza è la proposizione dell'eccezione relativa al rito prescelto, mentre l'ordinanza potrà ben essere pronunciata in seguito, non potendosi il relativo potere certo precludersi alla prima udienza".

udienza valesse per il rilievo dell'eccezione e non per la pronuncia dell'ordinanza, non è stato però accolto nella redazione della versione definitiva del d.lgs. 150/2011 volendo il legislatore, molto probabilmente, evitare l'eventualità che problemi di mutamento di rito potessero porsi a stato avanzato della controversia<sup>138</sup>.

In effetti, come ha chiarito il Governo stesso nella Relazione illustrativa, il testo della norma è rimasto lo stesso dal momento che “tale modifica non è apparsa [...] necessaria giacché si ritiene agevolmente possibile raggiungere tale conclusione già sulla scorta dell'attuale formulazione della norma, che non prevede alcuna espressa sanzione nell'ipotesi di pronuncia tardiva dell'ordinanza”; pertanto, con riferimento specifico all'art. 4, ha aggiunto che “la disciplina posta si caratterizza [...] per la sussistenza di una rigida barriera temporale (la prima udienza di comparizione delle parti dinnanzi al giudice), oltre la quale è precluso pronunciare il mutamento del rito, sia in via di eccezione di parte che come provvedimento officioso del giudicante, similmente alla disciplina della competenza territoriale”.

Ciò nonostante, sebbene la formulazione letterale dell'art. 4 appaia inequivocabile nel limitare alla prima udienza non solo il rilievo, ma anche la pronuncia sul mutamento del rito, sul punto si sono delineati due orientamenti dottrinali opposti.

Secondo l'impostazione che si sta facendo maggiormente strada in dottrina<sup>139</sup>, è necessario distinguere tra i due momenti appena indicati, ossia fra il rilievo dell'eccezione e la decisione delle questione con la conseguenza che, se

---

<sup>138</sup>Cfr. R. TISCINI, Op. cit., p. 47 ss.

<sup>139</sup>V., su tutti, M. BOVE, *Applicazione del rito lavoro nel d.lgs. n. 150/2011*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), p. 4 ss; C. MARINO, op. cit., p. 84 ss.; A. CARRATTA, Op. cit., p. 76; infine, questa interpretazione implicitamente è ammessa anche da R. TISCINI, op. cit., p. 47, la quale ritiene che sia “insolito imporre una barriera preclusiva non solo alle parti nel sollevare l'eccezione (o al giudice nel rilevarla), ma anche al giudice stesso nel pronunciare l'ordinanza”.

l'eccezione è stata tempestivamente sollevata dal convenuto, il giudice dovrà comunque rispondere, anche dopo la prima udienza; e lo stesso dovrebbe accadere nel caso in cui la questione fosse rilevata d'ufficio<sup>140</sup>.

Secondo questa interpretazione, pertanto, il termine della prima udienza di comparizione delle parti sarebbe quello entro il quale proporre o rilevare l'eccezione, intervenendo la decisione del giudice in un momento immediatamente successivo.

In questi termini, dunque, non si può escludere che la pronuncia del giudice sul mutamento del rito possa venire anche successivamente, purché il rilievo del vizio sia comunque avvenuto nella prima udienza<sup>141</sup>.

Secondo un'altra lettura<sup>142</sup>, invece, partendo dal presupposto per cui un termine deve essere considerato perentorio solo quando, in virtù dell'art. 152 c.p.c., è dichiarato espressamente tale dalla legge, ma anche quando il giudice, a prescindere dal dettato normativo, in considerazione dello scopo che persegue e della funzione che adempie, ritenga che il medesimo debba essere rigorosamente osservato a pena di decadenza, non vi sono dubbi per cui si debba ritenere che il limite della prima udienza di comparizione delle parti sia posto a pena di decadenza per l'adozione del provvedimento di mutamento del rito<sup>143</sup>.

A questo riguardo, altra dottrina ha individuato cosa debba intendersi per

---

<sup>140</sup>In questo caso, sulla base di una procedura simile a quella prevista dall'art. 101, comma 2, c.p.c., il Giudice, dopo aver rilevato la questione d'ufficio alla prima udienza, dovrebbe stimolare il contraddittorio e, solo successivamente, adottare l'ordinanza.

<sup>141</sup>Cfr. A. CARRATTA, *Op. cit.*, p. 76.

<sup>142</sup>G. FINOCCHIARO, *Commenti al D. Lgs. n. 150/2011*, in *Guida al Diritto*, n. 40/2011, p.86 ss.

<sup>143</sup>Questa conclusione sarebbe confermata dal fatto che l'osservanza di un rito erroneo ha natura di mera irregolarità e, di per sé sola, non comporta la nullità degli atti processuali compiuti. Cfr., al riguardo, Cass. Civ., S.U., 17 febbraio 2009, n. 3758, per la quale l'esattezza del rito non deve essere considerata fine a sé stessa, ma può essere invocata solo per riparare una precisa ed apprezzabile lesione che, in conseguenza del rito seguito, sia stata subita sul piano pratico processuale.

“prima udienza” in relazione ai tre modelli di procedimento (ordinario, sommario e del lavoro) disciplinati dal decreto:

- 1) nel rito ordinario, si deve fare riferimento all'udienza *ex art.* 183 c.p.c., ossia all'udienza di prima comparizione/trattazione, fino a quando il giudice non assegna i termini *ex art.* 183, comma VI, c.p.c.<sup>144</sup>;
- 2) nel rito sommario di cognizione, si deve fare riferimento all'udienza prevista dall'art. 702-*ter* c.p.c., fino all'adozione dei provvedimenti di istruzione ritenuti opportuni<sup>145</sup>;
- 3) nel rito del lavoro, si deve fare riferimento all'udienza di discussione *ex art.* 420 c.p.c., fino a quando il giudice non si pronuncia sulle prove.

Bisogna osservare poi che, se la prima udienza rappresenta il termine finale, nulla dica la norma riguardo il termine iniziale.

Limitandosi la norma a fissare solo il *dies a quem* per la pronuncia dell'ordinanza del mutamento del rito, ma non anche il *dies a quo*, si può ritenere che il mutamento del rito possa essere disposto anche prima dell'udienza o, addirittura, con lo stesso decreto di fissazione della prima udienza<sup>146</sup>.

In altre parole, si può ammettere, almeno in teoria, un provvedimento di fissazione dell'udienza al cui interno il giudice già indichi alle parti quale è il proprio intendimento sul rito applicabile ovvero già disponga il mutamento di

---

<sup>144</sup>Il comma VI dell'art. 183 c.p.c. secondo cui: “Se richiesto, il giudice concede alle parti i seguenti termini perentori:

- 1)un termine di ulteriori trenta giorni per il deposito di memorie limitate alle sole precisazioni modificazioni delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni già proposte;
- 2)un termine di ulteriori trenta giorni per replicare alle domande ed eccezioni che sono conseguenza delle domande e delle eccezioni medesime e per l'indicazione dei mezzi di prova e produzioni documentali;
- 3)un termine di ulteriori venti giorni per le sole indicazioni di prova contraria”.

<sup>145</sup>Cfr. G. BUFFONE, *Semplificazione del Processo civile*, Milano, 2011, p. 30.

<sup>146</sup>V., al riguardo, A. CARRATTA, *Op. cit.*, p. 76 ss.

esso, eliminando così potenziali incertezze circa le forme da seguire nella predisposizione delle successive difese<sup>147</sup>.

Si ritiene, inoltre, che l'ordinanza di mutamento del rito debba essere motivata, sia pure succintamente, e che, dal momento che è priva di contenuto decisorio e non avendo alcuna portata vincolante in relazione alle questioni di merito, in ogni caso, non sia impugnabile autonomamente, né ricorribile in Cassazione (con ricorso ordinario o con il regolamento di competenza).

### **3.2. Il passaggio al rito del lavoro: la fissazione dell'udienza ex art. 420 c.p.c.**

A norma del terzo comma dell'art. 4 del decreto *de quo*, “*quando la controversia rientra fra quelle per cui il predetto decreto prevede l'applicazione del rito del lavoro, il giudice fissa l'udienza di cui all'articolo 420 c.p.c. ed il termine perentorio entro cui le parti devono provvedere all'eventuale integrazione degli atti introduttivi mediante deposito di memorie e documenti in cancelleria*”.

È evidente che, sebbene il legislatore delegato abbia scelto di non richiamare per i procedimenti oggetto dell'intervento di riordino la disciplina della conversione del rito dettata dagli artt. 426 e 427 c.p.c., in questo terzo comma dell'art. 4, tuttavia, riprende alla lettera il lessico utilizzato per la formulazione dell'art. 426 c.p.c., nel caso di passaggio dal rito ordinario al rito speciale del lavoro<sup>148</sup>.

I motivi di questa scelta sono facilmente intuibili se pensiamo che la fase

---

<sup>147</sup>Così, Tribunale di Varese, 24 ottobre 2011, in *Foro It.*, 2011, I, p. 3449 ss., secondo cui, dal momento che l'art. 4 D.Lgs. 150/2011 consente la pronuncia dell'ordinanza di mutamento del rito anche d'ufficio fino alla prima udienza, la pronuncia di questa ordinanza si può avere anche prima della prima udienza, dopo l'instaurazione del giudizio, e cioè dopo il deposito del ricorso presso la cancelleria del giudice competente.

<sup>148</sup>Cfr. L. VIOLA, *La semplificazione dei riti civili*, Padova, 2011, p. 62.

introduttiva dei procedimenti ricondotti al modello processuale del lavoro è contraddistinta da un'insieme di preclusioni, sia assertive che probatorie, molto più rigide rispetto a quelle che caratterizzano il rito sommario e quello ordinario.

Pertanto, nel disporre il passaggio al rito del lavoro<sup>149</sup>, sarà opportuno che il giudice fissi l'udienza di cui all'art. 420 c.p.c. ed il termine entro cui le parti dovranno provvedere alla «eventuale integrazione degli atti introduttivi», ai sensi di quanto prescritto negli artt. 414 e 416 c.p.c., completando così le proprie difese<sup>150</sup>.

In particolare, il fatto che il legislatore del 2011 abbia voluto prevedere un termine<sup>151</sup> entro cui le parti hanno la possibilità di completare la propria attività difensiva trova la propria giustificazione nel fatto che, in tal modo, è permesso alle parti di formulare le istanze istruttorie e produrre i documenti di cui intendono avvalersi che, non ancora precluse nel rito erroneamente

---

<sup>149</sup>Ci si è chiesto se l'ordinanza con cui il giudice dispone la conversione al rito del lavoro debba essere notificata a cura della parte. A questo quesito ha risposto negativamente la stessa giurisprudenza. Nella sentenza n.10271, 16 luglio 2002, la sez. III della Cass. Civ. ha infatti affermato che “in tema di passaggio dal rito ordinario al rito speciale nelle cause in materia di locazione, l'art. 426 c.p.c. non prevede che la relativa ordinanza debba essere notificata a cura delle parti, onde l'eventuale inosservanza dell'ordine erroneamente formulato dal giudice non comporta decadenze a carico delle stesse, dato che, per espressa statuizione normativa (art. 420, comma 11. richiamato dall'art. 447-bis c.p.c.) nel rito delle locazioni, a tutte le notificazioni e comunicazioni provvede l'ufficio.”

<sup>150</sup>Osserva al riguardo la Relazione illustrativa che: “nella specifica ipotesi in cui la controversia rientri fra quelle per le quali il decreto prevede l'applicazione del rito del lavoro, in considerazione del fatto che tale ultimo rito prevede che le preclusioni, sia assertive che probatorie, scattino in un momento anticipato rispetto agli altri riti, viene prescritto che con l'ordinanza di mutamento del rito venga fissata l'udienza di cui all'articolo 420 del codice di procedura civile e il termine perentorio entro il quale le parti dovranno provvedere all'eventuale integrazione degli atti introduttivi”.

<sup>151</sup>Secondo la Cassazione, nella sentenza 16 gennaio 2001, n.511, in *Giust. civ.*, 2001, p. 2134 ss., “la mancata indicazione di tale termine non dovrebbe comportare alcun vizio del procedimento, a condizione che non si abbiano limitazioni al diritto di difesa delle parti”.

adottato, non sarebbero invece possibili nel rito corretto<sup>152</sup>.

Il terzo comma dell'art. 4, come abbiamo appena osservato, analizza e considera, pertanto, solo il caso in cui in cui la conversione avvenga a favore del rito del lavoro, ritenendo, erroneamente, che solo in questa ipotesi si avverta il bisogno di un necessario ed indispensabile collegamento fra il rito errato e quello corretto<sup>153</sup>.

In realtà, così non è dal momento che il problema di salvare gli effetti processuali e sostanziali derivanti dalla domanda introduttiva del rito errato si pone anche nel caso opposto: quando, cioè, dal rito del lavoro si debba passare al rito sommario o a quello ordinario.

Nonostante in questi casi il terzo comma dell'art. 4 non potrebbe trovare applicazione, un'autorevole dottrina ritiene che, anche quando la conversione debba essere disposta a favore di un rito caratterizzato da preclusioni meno rigide rispetto a quelle del rito del lavoro, erroneamente adottato, il giudice che la disponga debba fissare la prima udienza prevista per il rito corretto e, ove necessario, un termine perentorio per l'eventuale integrazione degli atti introduttivi<sup>154</sup>.

### 3.3. La riassunzione della causa davanti al giudice competente.

L'errore nella scelta del rito può accompagnarsi ad un errore nella scelta del giudice competente: tale ipotesi è prevista dal successivo quarto comma, il quale prescrive che *“quando dichiara la propria incompetenza, il giudice*

---

<sup>152</sup>Cfr. R. TISCINI, Op. cit., p. 48 ss., la quale ritiene che “una volta convertito il rito, vi è dunque l'esigenza di riaprire in favore delle parti il termine per il compimento delle attività già precluse secondo il rito del lavoro, ma ancora possibili negli altri due”.

<sup>153</sup>M. FARINA, Op. cit., p. 41.

<sup>154</sup>V., su tutti, A. CARRATTA, Op. cit., p. 79.

*dispone che la causa sia riassunta davanti al giudice competente con il rito stabilito dalle disposizioni del presente decreto*<sup>155</sup>.

In altre parole, quindi, si chiude un processo e si riassume, con il rito corretto, dinnanzi al giudice competente.

È opportuno osservare che, poiché l'art. 54, comma 4, lett. a) della legge delega impone che restano fermi i criteri di competenza indicati nella disciplina speciale, quest'ultima, (che continua ancora ad applicarsi parzialmente per le singole controversie), dovrà necessariamente essere considerata per risolvere la questione di competenza.

La disposizione in esame, tuttavia, non individua alcun termine, né quello entro cui dovrà essere compiuta la *translatio iudicii*, né quello entro cui debba essere eccepita l'eccezione di incompetenza.

Dal momento che, però, l'ultimo comma dell'art. 4 stabilisce che “*restano ferme le decadenze e le preclusioni maturate secondo le norme del rito seguito prima del mutamento*”, per risolvere questi dubbi relativi ai termini ed alle modalità della riassunzione sarà opportuno guardare caso per caso al rito con cui il processo è stato avviato<sup>156</sup>.

Pertanto, nel caso del rito sommario o di quello ordinario, bisognerà applicare la disciplina contenuta nell'art. 38 c.p.c.; invece, nell'ipotesi in cui il rito erroneamente scelto sia stato quello laburistico, troverà applicazione l'art. 428 c.p.c.

In virtù di ciò, il termine ultimo per il rilievo d'ufficio dell'incompetenza, che non sia stata eccepita dal convenuto nel suo primo atto difensivo, è la prima

---

<sup>155</sup>Al riguardo, aggiunge la Relazione illustrativa: “al fine di dissipare gli eventuali dubbi interpretativi circa le forme della riassunzione del giudizio nell'ipotesi in cui venga dichiarata l'incompetenza del giudice adito il comma 4 dell'articolo in esame impone al giudice che dichiara la propria incompetenza di indicare con il medesimo provvedimento il rito corretto da applicare per la riassunzione dinanzi al giudice competente”.

<sup>156</sup>Cfr. R. TISCINI, Op. cit., p. 49.

udienza di trattazione *ex art. 38 c.p.c.* o di discussione della causa *ex art. 420 c.p.c.*

La prima udienza rappresenta, pertanto, il termine ultimo anche nel caso in cui la conversione del rito sia accompagnata alla declaratoria di incompetenza<sup>157</sup>.

In altre parole, come è stato notato<sup>158</sup>, affinché il giudice possa pronunciarsi al tempo stesso sulla incompetenza e sul mutamento del rito occorre, in virtù del preciso limite temporale imposto dal legislatore delegato per la pronuncia di quest'ultimo (vale a dire la prima udienza di comparizione delle parti), che anche l'incompetenza sia dichiarata entro e non oltre la prima udienza.

Quando questo non accade, quando cioè il giudice decide di pronunciare sulla propria competenza a stato avanzato della controversia, questa decisione non potrà anche contenere l'indicazione relativa al rito "corretto" che deve essere applicato per la riassunzione dinanzi al giudice competente<sup>159</sup>.

Per quanto concerne, invece, la riassunzione<sup>160</sup>, con la quale si realizza una sanatoria del vizio di incompetenza, con la conseguente conservazione degli effetti processuali e sostanziali prodotti dalla domanda proposta davanti il giudice incompetente<sup>161</sup>, essa verrà realizzata *ex art. 50 c.p.c. ed art 125, Disp. Att., c.p.c.*

Se non avviene entro i tempi previsti, ossia entro il termine fissato dal giudice nell'ordinanza o, in mancanza, entro quello di tre mesi dalla comunicazione

---

<sup>157</sup>Così, R. TISCINI, *Ibidem*, p. 50.

<sup>158</sup>V., in proposito, M. FARINA, *Op. cit.*, p. 44.

<sup>159</sup>Cfr. R. TISCINI, *Op. cit.*, p. 50.

<sup>160</sup>Come ha chiarito la giurisprudenza, l'atto di riassunzione del processo "non dà inizio ad un nuovo procedimento, ma espleta esclusivamente la funzione di consentire la prosecuzione di quello già pendente, con la conseguenza che, al fine di una corretta valutazione della sua validità, il giudice di merito deve apprezzare l'intero contenuto dell'atto stesso così come notificato alla controparte, onde verificarne la concreta idoneità a consentire la ripresa del processo"(Cass. civ., sez. I, 2 dicembre 1998, n. 12209).

<sup>161</sup>Cfr. L. VIOLA, *Op. cit.*, p. 63.

dell'ordinanza che dichiara l'incompetenza del giudice adito, il processo si estingue *ex art. 307 c.p.c.*, causando la perdita degli effetti sostanziali e processuali della domanda.

Viceversa, se a fronte di una declinatoria per incompetenza il processo viene proseguito nei tempi previsti innanzi al giudice indicato come competente, si potrebbero verificare due diverse ipotesi, o meglio, due possibili conflitti relativi a questioni di competenza e di rito.

Nel primo caso, potrebbe ben accadere che una parte, non concordando con l'indicazione relativa al giudice competente davanti al quale la causa deve essere riassunta, impugni l'ordinanza *de qua agitur* con regolamento di competenza; con la conseguenza che, in questa ipotesi, il procedimento da seguire sarà quello prescritto dall'art. 47 c.p.c.

Nell'ipotesi in cui la causa venga riassunta a seguito di una declinatoria di competenza per materia, potrebbe verificarsi, inoltre, che il giudice innanzi al quale la causa sia stata riassunta, ritenendo a sua volta di essere incompetente, proponga un regolamento di competenza d'ufficio *ex art. 45 c.p.c.*<sup>162</sup>.

Per quanto concerne la questione di rito, potrebbe accadere, al contrario, che, non avendo nulla a rilevare in merito alla propria competenza, il giudice davanti al quale la causa sia stata riassunta possa constatare l'errore sull'adozione del rito commesso dal giudice *a quo*.

In tal caso, questo giudice potrebbe ancora ordinare il mutamento del rito, nel rispetto delle previsioni contenute nell'art. 4, dunque, sempre entro la prima udienza.

In altre parole, quindi, sebbene la legge non dica nulla al riguardo, si deve ritenere che il giudice *ad quem* non sia vincolato né all'indicazione della

---

<sup>162</sup>Ai sensi dell'art. 45 c.p.c. “quando, in seguito alla ordinanza che dichiara l'incompetenza del giudice adito per ragione di materia o per territorio nei casi di cui all'articolo 28, la causa nei termini di cui all'articolo 50 è riassunta davanti ad altro giudice, questi, se ritiene di essere a sua volta incompetente, richiede d'ufficio regolamento di competenza”.

competenza né, tanto meno, alla scelta del rito, compiute dal giudice originariamente adito.

### 3.4. Gli effetti sostanziali e processuali della conversione del rito.

Per quanto riguarda, infine, gli effetti che produce la conversione del rito, la prima parte del quinto comma della norma in esame stabilisce che “*gli effetti sostanziali e processuali della domanda si producono secondo le norme del rito seguito prima del mutamento*”.

Facendo espressamente salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda prodotti con l'avvio del processo col rito sbagliato, il decreto cerca quindi di ridurre al minimo le ripercussioni negative che potrebbero discendere dalla applicazione di un rito errato<sup>163</sup>.

Pertanto, dal momento che l'atto introduttivo compiuto secondo le forme proprie di un rito diverso da quello prescritto dalla legge deve essere considerato valido, nel caso in cui l'atto introduttivo del rito errato sia stato il ricorso, gli effetti dell'originaria domanda comunque si mantengono sin dal suo deposito in cancelleria; viceversa, se assume la forma della citazione, si produrranno da quando è avvenuta la notificazione<sup>164</sup>.

In altre parole, riguardo la questione dell'osservanza dei termini di decadenza, il giudice non deve guardare all'atto che, in astratto, avrebbe dovuto essere utilizzato, piuttosto deve verificare se, in base alla disciplina propria degli atti introduttivi del processo in concreto usati, il termine possa dirsi osservato<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup>E questo in piena aderenza con quanto prescritto, sia pure implicitamente, dagli artt. 426 e 427 c.p.c.

<sup>164</sup>Cfr. A. CARRATTA, op. cit. p. 79.

<sup>165</sup>Si tratta, del resto, di un principio ormai affermato anche dalla giurisprudenza di legittimità. Cfr., per quanto riguarda l'utilizzabilità del ricorso o della citazione per l'impugnazione delle delibere

Indipendentemente dalla forma adottata, dunque, gli atti introduttivi del processo sono da considerare perfettamente fungibili<sup>166</sup>.

Per quanto concerne, nello specifico, la conservazione degli effetti sostanziali, tra questi quello principale riguarda, senza dubbio, l'interruzione della prescrizione, la quale avviene anche se il giudice è incompetente, *ex art. 2943 c.c.*, ovvero se è privo di giurisdizione.

Gli effetti processuali, invece, essenzialmente sono: la *perpetuatio iurisdictionis*, ossia l'irrilevanza rispetto alla individuazione del giudice con competenza e giurisdizione dei mutamenti normativi sopravvenuti; la prevenzione, rilevante soprattutto ai fini della litispendenza, così che il giudice successivamente adito è tenuto a dichiarare, anche d'ufficio, la propria carenza di potere.

Ancora, la *perpetuatio legitimationis*, rilevante per la successione a titolo particolare, *ex art. 111 c.p.c.*, del diritto controverso. Infine, il divieto di *mutatio libelli*.

Infine, raccogliendo una sollecitazione formulata concordemente dalle competenti commissioni di entrambe le Camere, l'ultima parte del quinto comma dell'art. 4 prevede che “*restano ferme le decadenze e le preclusioni maturate secondo le norme del rito seguito prima del mutamento*”<sup>167</sup>.

---

dell'assemblea di condominio (e per le conseguenze dell'una e dell'altra scelta, ai fini del rispetto dei termini di decadenza), Cass. 11 aprile 2006, n. 8440; Cass. Sez. Un. 14 aprile 2011, n. 8491 in *Corr. Giur.*, 2011, p. 1269, nella quale la Suprema Corte, in un caso di giudizio di impugnativa della delibera assembleare introdotto erroneamente con ricorso, anziché con la citazione, ha ritenuto che l'impedimento della decadenza da ricondurre alla proposizione della domanda giudiziale vada individuato nel momento in cui è stato compiuto l'atto che è idoneo ad impedire tale effetto in base al rito prescelto, e non in base al rito che la parte avrebbe dovuto seguire.

<sup>166</sup>V., per tutti, G. BALENA, *Le conseguenze dell'errore sul modello formale dell'atto introduttivo (traendo spunto da un obiter dictum delle Sezioni unite)* in *Il giusto processo civile*, 2011, p. 647 ss.

<sup>167</sup>I motivi di questa scelta sono chiaramente esplicitati, ancora una volta, dalla Relazione illustrativa, nella quale si legge che “è stato espressamente previsto che restino ferme le decadenze e le preclusioni maturate secondo le norme del rito seguito prima del mutamento, al fine di evitare incertezze

In questo modo, il legislatore delegato, facendo propri quanto sviluppato e sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità<sup>168</sup>, ha voluto finalmente statuire che, nonostante il processo sia stato avviato col rito sbagliato, le parti subiranno le decadenze e le preclusioni maturate secondo il rito originariamente adito.

È evidente come la ratio di tale scelta sia stata quella di voler garantire ad ogni costo stabilità al rito prescelto dalla parte, sul presupposto che, tutto sommato, l'applicazione di un regime processuale in luogo di un altro è sì importante, ma non propriamente fondamentale.

#### 4. La sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

Tra le “Disposizioni generali” contenute nel capo I del decreto figura anche l'art. 5 che prevede la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato in sede giurisdizionale.

Ai sensi di questo articolo:

*1. Nei casi in cui il presente decreto prevede la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato il giudice vi provvede, se richiesto e sentite le parti, con ordinanza non impugnabile, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni esplicitamente indicate nella motivazione.*

*2. In caso di pericolo imminente di un danno grave ed irreparabile, la sospensione può essere disposta con decreto pronunciato fuori udienza. La sospensione diviene inefficace se non è confermata, entro la prima udienza*

---

interpretative in merito al regime delle preclusioni, tutelando l'affidamento riposto sulle regole procedurali seguite fino al momento del mutamento”.

<sup>168</sup>Con riguardo al mutamento del rito disciplinato dagli artt. 426 e 427 c.p.c, infatti, la Cass. civ., 23 aprile 1997, n. 3540, ha affermato che il passaggio dal rito ordinario a quello speciale non elimina le preclusioni già verificatesi.

*successiva, con l'ordinanza di cui al comma 1.*

Si tratta di una norma finalizzata a produrre effetti speciali che il decreto legislativo ha mantenuto in vigore in virtù di quanto previsto dall'art. 54, comma 4, lett. c) della legge delega che imponeva al legislatore delegato il mantenimento delle norme contenute nella disciplina speciale “di derivazione” destinate a produrre «effetti speciali che non possono conseguirsi con le norme contenute nel codice di procedura civile».

Già da una prima analisi sembra evidente che, con la previsione di questo articolo 5, il legislatore abbia voluto introdurre nel nostro ordinamento processuale una disciplina generale della inibitoria processuale<sup>169</sup>.

Potrebbe sembrare questa una conclusione eccessiva e quasi forzata ma, sotto diversi punti di vista, non c'è dubbio che con questa disposizione sia stata introdotta nel *corpus* del procedimento oppositivo una norma generale che ha in sé un'indole cautelare volta alla sospensione del provvedimento opposto.

D'altra parte, bisogna però osservare come questa scelta del legislatore delegato abbia fatto emergere notevoli perplessità, essendo stato evidenziato un eccesso di delega da parte del Governo.

Nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del d.lgs. 150/2011, infatti, sono stati avanzati diversi dubbi in merito alla legittimità costituzionale di questa previsione<sup>170</sup>; in sostanza, è stato rilevato come la delega legislativa contenuta nell'art. 54 della legge n. 69/2009 escludesse la possibilità per il legislatore delegato di intervenire sui procedimenti di natura

---

<sup>169</sup>Come chiarito dalla Relazione illustrativa, infatti, in adesione a quanto espressamente richiesto dalle commissioni parlamentari, “il legislatore delegato ha introdotto, all'art. 5, una disciplina uniforme del procedimento di inibitoria, che troverà applicazione nei casi in cui è consentita la sospensione del provvedimento impugnato”.

<sup>170</sup>Cfr. A. PANZAROLA, *Commento sub art. 5*, in B. SASSANI-R. TISCINI (a cura di), *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 53 ss.

cautelare<sup>171</sup>.

Ora, dal momento che la “sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato” presuppone l'esercizio da parte del giudice di un tipico potere cautelare, è stato obiettato che, essendo, nel caso di specie, in presenza di un sub-procedimento di natura cautelare, connesso a quello principale, in quanto tale esso deve essere sottratto all'ambito applicativo della legge delega<sup>172</sup>.

In realtà, deve escludersi che con l'introduzione di questo articolo il legislatore delegato abbia legiferato in un ambito che la legge delega n. 69/2009 sottrae al suo intervento.

Infatti, sebbene sia indiscutibile la natura cautelare della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, essa, comunque, non può costituire “l'esito di un procedimento che esibisca tratti di rilevante autonomia strutturale rispetto alla singola controversia oppositiva di merito nel cui ambito, invece, si inserisce in via necessariamente incidentale”<sup>173</sup>.

Inoltre, per dissipare i dubbi circa la legittimità costituzionale dell'articolo in commento è utile richiamare il secondo comma dell'art. 54 della legge n. 69/2009 secondo cui “*la riforma realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti*”.

Nonostante ricalchi volutamente lo schema dei cautelari o delle inibitorie

---

<sup>171</sup>Il comma I dell'art. 54 della legge delega n. 69/2009 si riferisce solo ai procedimenti civili “di cognizione” che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legge speciale. In esso si legge, infatti, che “*il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria*”.

<sup>172</sup>Così, A. CARRATTA, Op. cit., p. 82.

<sup>173</sup>Così, M. FARINA, *Commento sub art. 5*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA (a cura di), *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 53.

processuali<sup>174</sup>, la norma introduce significative novità, rispetto alla disciplina contenuta nei procedimenti speciali di “derivazione”, sia con riguardo ai termini, sia con riguardo ai presupposti prescritti per la pronuncia della sospensione e per il procedimento che deve essere seguito.

#### 4.1. Il procedimento uniforme di sospensiva del provvedimento impugnato.

Ai sensi del primo comma dell'articolo in esame, la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato è disposta, sentite le parti, con ordinanza non impugnabile quando ricorrono “gravi e circostanziate ragioni” che devono essere esplicitamente indicate nella motivazione.

Va innanzitutto osservato che, in applicazione del principio della domanda e sempre salvo che la legge disponga diversamente, la proposizione dell'opposizione non sospende automaticamente l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato<sup>175</sup> ma, a tal fine, è necessaria un'apposita istanza.

Questo potere inibitorio della efficacia esecutiva del provvedimento impugnato attribuito al giudice, per poter essere legittimamente esercitato da quest'ultimo necessita, infatti, della domanda di parte.

In particolare, la parte ricorrente può formulare l'istanza di sospensione o contestualmente alla proposizione della domanda di merito finalizzata ad ottenere l'annullamento del provvedimento impugnato, oppure anche in un momento successivo<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup>Cfr. F. RUSSO, *La semplificazione del processo civile*, Roma, 2011, p. 31.

<sup>175</sup>Come osserva in proposito L. VIOLA, *Op. cit.*, p. 71 ss., normalmente, infatti, l'opposizione *ex se*, in qualsiasi modo effettuata, non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato. Solo se la parte interessata evidenzia gravi e circostanziate ragioni, il giudice può disporre in modo diverso, con ordinanza non impugnabile, concedendo la sospensione dell'efficacia esecutiva.

<sup>176</sup>Cfr. M. FARINA, *Op. cit.*, p. 59 il quale osserva, inoltre, come siano sorti notevoli dubbi riguardo alla

Per quanto concerne, invece, la competenza a pronunciare la sospensione essa potrà spettare al giudice di pace, nel caso in cui quest'ultimo sia competente a decidere sul merito della opposizione e/o dell'impugnazione; oppure, nell'ipotesi in cui la competenza per il merito della opposizione sia attribuita al tribunale, applicandosi l'art. 669-*quater*, comma 2, c.p.c.<sup>177</sup>, competente a concedere o meno la richiesta di sospensione sarà il giudice istruttore designato per la trattazione e la decisione del giudizio di merito.

#### 4.2. I presupposti che legittimano la concessione della sospensione: le gravi e circostanziate ragioni.

Affinché il giudice possa concedere il provvedimento “cautelare”, oltre ad assicurare il rispetto del contraddittorio nella istruzione molto sommaria (sentite le parti), il giudice deve valutare la sussistenza di “gravi e circostanziate ragioni”, di cui deve dare esplicitamente conto nella motivazione del provvedimento di sospensione.

La Relazione illustrativa interpreta questa locuzione “gravi e circostanziate ragioni” nel senso che, perché possa sospendere l'efficacia del provvedimento impugnato, il giudice è chiamato a verificare l'effettiva sussistenza dei presupposti necessari per la concessione di quest'ultima; vale a dire, da un lato

---

eventualità che l'istanza di sospensione venga avanzata prima, ossia a prescindere dalla già avvenuta attivazione del processo di merito. Su questa questione, infatti, la dottrina è piuttosto divisa fra chi ritiene che ciò sia possibile, in virtù dell'applicazione alla disciplina in esame dell'art. 669-*ter* c.p.c.; e fra chi, al contrario, ritiene che tale possibilità debba essere negata per il fatto che la richiesta di sospensione dell'efficacia esecutiva deve necessariamente avere per oggetto un provvedimento che, secondo la legge, debba essere già impugnato.

<sup>177</sup>Ai sensi del quale: “se la causa pende davanti al tribunale la domanda (cautelare) si propone all'istruttore oppure, se questi non è ancora designato o il giudizio è sospeso o interrotto, al presidente, il quale provvede ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 669-*ter*”.

la fondatezza delle ragioni poste alla base dell'opposizione e, dall'altro, il pericolo di un grave pregiudizio che potrebbe subire l'opponente<sup>178</sup>.

Pertanto, nell'esame effettuato dal giudice, al fine di concedere o negare l'inibitoria della efficacia esecutiva di un provvedimento impugnato, confluiscono tanto il *fumus boni iuris* (ossia, la fondatezza della domanda proposta<sup>179</sup>), quanto il *periculum in mora* (ossia, il pregiudizio che potrebbe subire l'opponente a causa del mantenimento della provvisoria esecutività del provvedimento impugnato), i quali si combinano tra loro secondo la logica dei vasi comunicanti: quanto più consistente è l'uno, tanto meno rigorosa può essere la verifica dell'altro<sup>180</sup>.

In questi termini, dunque, in ossequio a quanto prescritto dall'art. 111 Cost., alla base della concessione della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato vi è un rigoroso e preciso accertamento avente per oggetto la fondatezza dei motivi dell'opposizione.

#### **4.3. Il regime dell'ordinanza con cui è concessa l'inibitoria del provvedimento impugnato.**

Secondo le previsioni della norma in commento, per quanto concerne il regime dell'ordinanza, ossia del tipico provvedimento giurisdizionale previsto all'esito di questo procedimento, essa è espressamente dichiarata “non impugnabile”.

Si tratta, quindi, di un provvedimento cautelare definitivo che, evidentemente,

---

<sup>178</sup>Cfr. A. PANZAROLA, Op. cit., p. 62.

<sup>179</sup>Secondo L. VIOLA, Op. cit., p. 78, ai fini della concessione della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, il giudice deve vagliare la “giustificatezza” della domanda, come se fosse una forma di *fumus boni iuris*; ossia, “sono le ragioni che devono essere gravi (quindi fondate), ma non l'oggetto del processo”.

<sup>180</sup>Così, G. IMPAGNATIELLO, *La sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato*, in *Foro it.*, 2012, V, p. 86 ss.

mantiene la sua forza fino al momento della decisione di merito del giudice, che sarà comunque tale da assorbire il provvedimento cautelare di sospensione.

In virtù di ciò, bisogna innanzitutto escludere che contro l'ordinanza con cui è stata concessa la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, possa essere proposto reclamo cautelare ai sensi dell'art. 669-*terdecies* c.p.c.<sup>181</sup>.

Inoltre, oltre ad non essere sicuramente non reclamabile, con l'intenzione di attribuire a detta ordinanza un regime assai rigoroso e rigido, l'opinione prevalente in dottrina è quella secondo cui si deve ritenere che essa sia anche immodificabile ed irrevocabile per tutto il corso del giudizio di primo grado<sup>182</sup>.

Con l'attribuzione della non impugnabilità dell'ordinanza di cui al primo comma dell'articolo in esame, il legislatore delegato ha voluto rendere peculiare sia il provvedimento in questione che il procedimento che lo sorregge.

---

<sup>181</sup>Come osserva, in proposito, M. FARINA, Op. cit., p. 67 ss., se l'ordinanza con cui il giudice decide sull'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, avesse dovuto essere assoggettata al reclamo ex art. 669-*terdecies* c.p.c., in tal caso, allora, il legislatore avrebbe dovuto dichiararla non “non impugnabile”, bensì, semplicemente “non reclamabile”.

<sup>182</sup>In questo senso, v., su tutti, A. PANZAROLA, Op. cit., p. 63 e M. FARINA, Op. cit., p. 66, quali sono concordi nel ritenere che il regime dell'ordinanza con cui viene definito il procedimento di cui al primo comma dell'articolo 5 non possa che essere quello di cui all'art. 177 c.p.c. ai sensi del quale, le ordinanze dichiarate espressamente non impugnabili dalla legge non sono né revocabili, né modificabili. In senso contrario, L. PENASA, *Commento sub art. 5*, in C. CONSOLO (a cura di), *Codice di procedura civile commentato. La “semplificazione” dei riti e altre riforme processuali*, p. 72, il quale invece ritiene possibile giungere ad una revoca o ad una modifica dell'ordinanza positiva con cui è stata concessa la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato in virtù dell'applicazione, anche alla disciplina in esame, dell'art. 669-*decies* c.p.c. che consente, appunto, la modifica o la revoca del provvedimento cautelare “se si verificano mutamenti nelle circostanze o se si allegano fatti anteriori di cui si è acquisita conoscenza successivamente al provvedimento cautelare”.

In altre parole, quindi, nel caso in cui vi siano gravi e circostanziate ragioni che giustificano la concessione di questa decisione, il provvedimento del giudice, esplicitamente motivato, non potrà essere in alcun modo soggetto ad alcuna rivisitazione, né da parte dello stesso giudice, né da parte di un diverso giudice.

L'effetto sospensivo della efficacia del provvedimento impugnato potrà esaurirsi, infatti, solo quando sarà pronunciato il provvedimento di merito con cui viene accolta o rigettata la impugnazione.

Bisogna osservare, inoltre, che proprio in relazione alla non impugnabilità del provvedimento sospensivo deve essere valutata la funzione istituzionale della motivazione che, con diversa graduazione, deve essere rispettata da qualsiasi giudice che decide con un suo provvedimento.

#### 4.4. La sospensione *inaudita altera parte*.

Accanto a questo procedimento sospensivo che potremmo definire “ordinario” che presuppone la preventiva instaurazione del contraddittorio fra le parti interessate e che si conclude con la pronuncia di una ordinanza non impugnabile, ai sensi del secondo comma dell'art. 5, è possibile anche una sospensione *inaudita altera parte*<sup>183</sup>: è possibile, cioè, che la sospensione venga disposta con decreto pronunciato fuori udienza dallo stesso giudice,

---

<sup>183</sup>Si tratta, a ben vedere, di un'ipotesi di sospensione che ricalca il modello previsto dall'art. 669-*sexies*, 2° comma, c.p.c., ai sensi del quale: “quando la convocazione della controparte potrebbe pregiudicare l'attuazione del provvedimento, il giudice provvede con decreto motivato assunte ove occorra sommarie informazioni. In tal caso fissa, con lo stesso decreto, l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé entro un termine non superiore a quindici giorni assegnando all'istante un termine perentorio non superiore a otto giorni per la notificazione del ricorso e del decreto. A tale udienza il giudice, con ordinanza, conferma, modifica o revoca i provvedimenti emanati con decreto”.

qualora vi sia “pericolo imminente di un danno grave e irreparabile”<sup>184</sup>.

In tal caso però, affinché la sospensione sia efficace, essa deve necessariamente essere confermata con la prescritta ordinanza, entro la prima udienza successiva<sup>185</sup>.

Si tratta, pertanto, di una tutela inibitoria dal carattere evidentemente interinale la quale, però, come nel caso del modulo procedurale dell'ordinanza resa previo contraddittorio, ai sensi del primo comma dell'articolo 5, ugualmente presuppone un'apposita richiesta, in tal senso, da parte dell'impugnante: vale a dire, potrà essere accordata a quest'ultimo solo a fronte di una precisa istanza di sospensione che, come già osservato, potrà essere contenuta nel ricorso o nella citazione con cui è stato introdotto il giudizio di merito.

A differenza di quanto previsto dall'art. 669-*sexies*, comma 2, c.p.c., nell'ambito del procedimento cautelare uniforme, invece, non è previsto né un termine massimo (in quel caso di 15 giorni) per la fissazione dell'udienza in cui verrà pronunciata la conferma, revoca o modifica del decreto in commento, né alcuna forma di inefficacia sopravvenuta che derivi dall'inutile decorso di tale termine; al contrario è solo stabilito che se la sospensione, così anticipatamente concessa con decreto dal giudice, non viene confermata da questi con ordinanza motivata nella “prima udienza successiva”, verrà meno la sua efficacia.

L'effetto sospensivo del provvedimento pronunciato nelle forme del decreto trova, dunque, un preciso limite temporale di sopravvivenza fino alla data della prima udienza di merito, ovvero di quella udienza in cui lo stesso giudice che ha già concesso la sospensione *inaudita altera parte*, dopo aver valutato ogni argomentazione difensiva in punto di fatto e diritto della controparte,

---

<sup>184</sup>Come chiarisce A. PANZAROLA, Op. cit., p. 61., l'espressione “pericolo imminente di un danno grave ed irreparabile” sottintende, senza dubbio, un *periculum in mora* più grave rispetto a quello correlato alla sussistenza di “gravi e circostanziate ragioni”.

<sup>185</sup>Cfr. A. CARRATTA, Op. cit., p. 81.

dovrà decidere se confermare la disposta sospensione o al contrario disporre la sua cessazione.

Per quanto riguarda, invece, l'ambito di applicazione della disposizione in commento, sebbene l'intento del legislatore delegato sia stato quello di prevedere una norma "generale" sull'inibitoria, essa non si applica interamente a tutti i giudizi oppositivi disciplinati dal d.lgs. 150/2011<sup>186</sup>.

Infatti, come esamineremo più dettagliatamente in seguito, a questa norma di carattere generale derogano espressamente le previsioni all'articolo 9, (relative al procedimento di opposizione ai provvedimenti di recupero di aiuti di Stato), all'articolo 17 (in materia di allontanamento dei cittadini degli altri stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari) e all'articolo 21 (in merito al procedimento di opposizione alla convalida del trattamento sanitario obbligatorio), i quali prevedono uno speciale procedimento di inibitoria, regolato autonomamente, che trova la propria giustificazione nella tutela delle determinate esigenze che, in quei casi, sono connesse con la peculiare natura del provvedimento impugnato.

Inoltre, tale disposizione generale non si applica neanche in quei casi determinati in cui è la legge stessa a prevedere la sospensione del provvedimento quale effetto automatico dell'impugnazione (come, ad esempio, nel caso previsto dall'articolo 13, comma 5-*bis*, del d.lgs. 286/1998 come modificato dall'articolo 34, comma 19 del decreto in commento, in materia di controversie avverso procedimenti di espulsione dei cittadini di Stati stranieri disciplinate dal successivo articolo 18)<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup>Cfr. M. FARINA, Op. cit., p. 54 ss.

<sup>187</sup>Così, N. S. DI PAOLA – F. TABASCO, *I riti attuali nella riforma del processo civile*, Sant'Arcangelo di Romagna (SN), 2011, p. 24.

## 5. Le disposizioni comuni ai procedimenti disciplinati dal rito del lavoro.

L'articolo 2 del d.lgs. 150/2011<sup>188</sup> stabilisce le norme comuni applicabili ai procedimenti che sono regolati dai successivi articoli da 6 a 13, ossia alle controversie nelle quali sono prevalenti i caratteri di concentrazione processuale o di officiosità dell'istruzione che seguono il modello del processo del lavoro<sup>189</sup>.

Di massima, dunque, si tratta di procedimenti nei quali sono facilmente individuabili i principi di oralità, di immediatezza e di concentrazione<sup>190</sup> che caratterizzano il processo del lavoro<sup>191</sup>.

---

<sup>188</sup>Art. 2. (*Disposizioni comuni alle controversie disciplinate dal rito del lavoro*).

1. *Nelle controversie disciplinate dal Capo II, non si applicano, salvo che siano espressamente richiamati, gli articoli 413, 415, settimo comma, 417, 417 bis, 420 bis, 421, terzo comma, 425, 426, 427, 429, terzo comma, 431, dal primo al quarto comma e sesto comma, 433, 438, secondo comma, e 439 del codice di procedura civile.*

2. *L'ordinanza prevista dall'articolo 423, secondo comma, del codice di procedura civile può essere concessa su istanza di ciascuna parte.*

3. *L'articolo 431, quinto comma, si applica alle sentenze di condanna a favore di ciascuna delle parti.*

4. *Salvo che sia diversamente disposto, i poteri istruttori previsti dall'articolo 421, secondo comma, del codice di procedura civile non vengono esercitati al di fuori dei limiti previsti dal codice civile.*

<sup>189</sup>Come è già stato osservato in precedenza, per rito del del lavoro ci si riferisce, si sensi dell'articolo 1 del decreto in commento, al “procedimento regolato dalle norme della sezione II, capo I, titolo IV del libro secondo del codice di procedura civile”, ovvero a tutti gli articoli del codice di procedura civile che vanno dall'art. 413 c.p.c. all'art. 473 c.p.c. compreso. Tuttavia fra questi articoli, come vedremo meglio a breve, alcuni sono ritenuti espressamente non applicabili dal 1° comma dell'art. 2 del presente decreto.

<sup>190</sup>Secondo G. CHIOVENDA, *Saggi di diritto processuale civile*, Roma, 1930, II, p. 2 ss., il canone della concentrazione processuale era da considerare “la condizione necessaria per l'attuazione” degli altri due, oralità e immediatezza.

<sup>191</sup>Come ha chiarito, in proposito, la giurisprudenza della Cassazione, nel rito del lavoro la disciplina della fase introduttiva del giudizio “risponde ad esigenze di ordine pubblico attinenti al funzionamento

Il principio di oralità prevede, per lo più, che il processo si svolga non leggendo o studiando i singoli scritti difensivi, ma piuttosto ascoltando le parti oralmente<sup>192</sup>; vale a dire, in ossequio a detto principio, si cerca più di confrontarsi parlando, piuttosto che scrivendo<sup>193</sup>.

Accanto a questo principio, vi è quello dell'immediatezza che è finalizzato a ridurre al massimo il tempo intercorrente fra il ricorso e l'udienza di

---

stesso del processo, in aderenza ai principi di immediatezza, oralità e concentrazione che lo informano, sicché non solo non è consentita la proposizione di alcuna domanda nuova, ma non è permessa neanche la formulazione di una *emendatio*, se non nelle forme e nei termini previsti, come si desume dall'art. 420, comma primo, cod. proc. civ., secondo il quale le parti possono modificare le domande solo se ricorrono gravi motivi e previa autorizzazione del giudice. Deve considerarsi, pertanto, inammissibile qualsiasi modificazione della domanda che non sia stata operata ai sensi dell'art. 426 cod. proc. civ., attraverso l'integrazione dell'atto introduttivo, nel termine perentorio fissata dal giudice, e che non sia stata autorizzata a norma del citato art. 420 cod. proc. civ., all'udienza di discussione" (Cass. civ., sez. III, 9 novembre 2006, n. 23908).

<sup>192</sup>Cfr. G. CHIOVENDA, Op. cit., secondo cui "l'oralità vuole che le attività processuali importanti per la decisione (dichiarazioni delle parti, prove, discussione) si concentrino il più possibile in una udienza o in poche udienze vicine, perché quanto più esse sono prossime alla decisione del giudice, tanto minore è il pericolo che l'impressione riportata da questo si cancelli e che la memoria lo inganni".

<sup>193</sup>Con riguardo al principio di oralità nel rito del lavoro, la giurisprudenza stessa ha affermato che "con riferimento al diritto di difesa (art. 24 Cost.), in relazione al rito speciale del lavoro, è stato osservato che indubbiamente il principio di oralità che caratterizza il procedimento riceve un qualche "vulnus" allorché magistrati diversi subentrino ad altri dinanzi ai quali si è svolta una parte dell'attività processuale. Ma si è precisato al riguardo che, anche a prescindere dalla considerazione che il principio dell'oralità di uno specifico modello processuale è estraneo alla garanzia costituzionale del diritto alla difesa, è assorbente la considerazione che i valori con dignità costituzionale sono suscettibili di talune limitazioni nella concorrenza con altri valori di pari o superiore consistenza. Ora, il valore costituzionale dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, espresso dall'art. 97 Cost. ed applicabile a tutti i servizi offerti dall'amministrazione alla collettività, tra i quali un ruolo di spicco riveste l'amministrazione della giustizia, considerato unitamente al principio di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), subirebbe una grave compromissione ove l'evenienza ricorrente alla sostituzione di un magistrato dovesse costringere a ripercorrere "ab inizio" l'iter processuale. Il sacrificio del principio di oralità del processo del lavoro risulta, perciò, adeguatamente giustificato" (Cass. civ., sez. lav., 13 settembre 2003, n. 13467).

discussione; l'immediatezza, pertanto, deve essere intesa nel senso che, rispetto al momento del deposito del ricorso, la discussione è quasi immediata. Infine, nei singoli procedimenti ricondotti dal presente decreto al rito del lavoro è presente, altresì, il principio di concentrazione il quale mira a concentrare, il più possibile, tutto in un'unica udienza, determinando di fatto in tal modo severe preclusioni e rigidissimi oneri di allegazione<sup>194</sup>.

In altre parole, la concentrazione degli atti processuali è finalizzata ad impedire che la conclusione del giudizio venga ritardata da tattiche dilatorie o da periodi di sostanziale inerzia delle parti o dell'ufficio.

Sebbene l'articolo 2 del decreto individui specificatamente solo le norme la cui applicazione è esclusa, mentre taccia su quelle che, nelle controversie disciplinate dal Capo II del decreto delegato, debbano trovare applicazione, bisogna ritenere che fra quest'ultime vi siano sicuramente quelle norme che prevedono preclusioni e che rendono il processo rapido e concentrato.

Volendo ricostruire in positivo la struttura comune del modello di riferimento cui ricondurre i singoli procedimenti "semplificati", è opportuno distinguere le varie fasi di cui esso si compone.

### **5.1. Le norme in comune relative alla fase introduttiva del giudizio.**

Partendo, come logico, dalla fase introduttiva, bisogna ritenere che, così come disciplinata dal codice di procedura civile, essa sia interamente estendibile ed applicabile ai procedimenti regolati dal Capo II del d.lgs. 150/2011<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup>Cfr. G. CHIOVENDA, Op. cit., secondo cui "l'identità del giudice esige la concentrazione, perché quanto più il processo si smembra in fasi distinte e lontane, tanto più cresce il pericolo che la persona fisica del giudice, per morte, malattia, trasferimento, promozione, collocamento a riposo e simili, venga a mutare".

<sup>195</sup>Così P. LICCI, *Commento sub art. 2*, in B. SASSANI - R. TISCINI (a cura di), *La semplificazione dei*

L'atto introduttivo del giudizio previsto per questa tipologia di procedimenti, pertanto, è il ricorso, il cui contenuto è modellato su quanto previsto dall'art. 414 c.p.c., in virtù della mancata esclusione di questa disposizione dal novero di quelle applicabili al “rito lavoro” rimodellato dall'art. 2 del decreto.

Ai fini di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 4 del decreto in esame ed ai sensi del secondo comma dell'art. 39 c.p.c., il deposito del ricorso<sup>196</sup> (che, a pena di decadenza, dovrà contenere l'indicazione specifica dei mezzi di prova richiesti e dei documenti depositati) presso la cancelleria del giudice competente determina la pendenza della lite<sup>197</sup>.

In seguito al deposito del ricorso, insieme ai documenti in esso indicati, entro cinque giorni sarà fissata dal giudice con decreto<sup>198</sup> l'udienza di discussione, ai sensi dell'art. 415, secondo comma, c.p.c., alla quale le parti dovranno comparire personalmente; per l'instaurazione del contraddittorio, il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza dovranno essere notificati alla controparte, a

---

*riti civili*, Roma, 2011, p. 17.

<sup>196</sup>Bisogna aggiungere che, nei giudizi oppositivi, come abbiamo già visto nel paragrafo precedente, con il ricorso introduttivo può essere anche avanzata l'istanza finalizzata ad ottenere la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, a condizione che sussistano “gravi e circostanziate ragioni”.

<sup>197</sup>Osserva in proposito M. FARINA, *Commento sub art. 2*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA (a cura di), *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 14 che “il deposito del ricorso può avvenire anche a mezzo del servizio postale, ed in tal caso il momento cui ancorare la litispendenza, ai fini del rispetto del termine di decadenza previsto per l'attivazione dell'impugnazione, sarà quello dell'invio, piuttosto che quello della ricezione del plico”.

<sup>198</sup>Nel procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, in quello di opposizione a verbale di accertamento della violazione del codice della strada, in quello di opposizione a sanzione amministrativa in materia di stupefacenti, in quello di opposizione ai provvedimenti di recupero di aiuto di Stato, con il decreto di fissazione di udienza il giudice ordina altresì alla autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione.

cura dell'attore, entro dieci giorni dalla data di pronuncia del decreto.

Per ciò che concerne, la forma, il contenuto e la costituzione del convenuto si applicano gli artt. 416 e 418 c.p.c.; pertanto, affinché possa costituirsi in giudizio, il resistente dovrà depositare in cancelleria, almeno dieci giorni prima dell'udienza fissata, una memoria difensiva nella quale dovrà proporre, a pena di decadenza, le eventuali domande in via riconvenzionale<sup>199</sup> e le eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili d'ufficio, tutte le sue difese in fatto ed in diritto, nonché dovrà indicare specificatamente i mezzi di prova di cui intenderà avvalersi ed i documenti che dovrà contestualmente depositare.

## **5.2. Le norme comuni relative alla fase istruttoria e decisoria della causa.**

Quanto alla fase relativa alla trattazione ed alla istruzione della causa, trova applicazione l'art. 420 c.p.c., ossia nell'udienza fissata per la discussione della causa il giudice interroga liberamente le parti presenti, tenta la conciliazione della lite, formula una proposta transattiva alla parti ed ammette i mezzi di prova già proposti da quest'ultime.

Il giudice può anche disporre d'ufficio l'ammissione di mezzi di prova ma, in tal caso, a differenza di quanto previsto dall'art. 421 c.p.c.<sup>200</sup>, nelle

---

<sup>199</sup>Ai sensi del primo e del secondo comma dell'art. 418 c.p.c., “il convenuto che abbia proposta domanda in via riconvenzionale a norma del secondo comma dell'art. 416 deve, con istanza contenuta nella stessa memoria, a pena di decadenza dalla riconvenzionale medesima, chiedere al giudice che, a modifica del decreto di cui al secondo comma dell'art. 415, pronunci, non oltre cinque giorni, un nuovo decreto per la fissazione dell'udienza.

Tra la proposizione della domanda riconvenzionale e l'udienza di discussione non devono intercorrere più di cinquanta giorni”.

<sup>200</sup>A norma del quale, i mezzi di prova possono essere officiosamente disposti in ogni momento anche al di fuori dei limiti stabiliti dal codice civile (ad eccezione del giuramento decisorio).

controversie ricondotte dal presente decreto al rito del lavoro questo potere può essere esercitato dal giudice solo ed esclusivamente entro i limiti previsti dal codice civile<sup>201</sup>, ossia solo entro i limiti previsti dal codice civile per la prova testimoniale<sup>202</sup>.

Si tratta di una limitazione che il legislatore delegato ha creduto opportuno inserire trattandosi di controversie che, sebbene siano disciplinate dal rito del lavoro, non hanno natura giuslavoristica e, dunque, non sono permeate dai relativi caratteri pubblicistici<sup>203</sup>.

Inoltre, sulla scorta di quanto precisato dagli artt. 4 e 5 del decreto legislativo, come abbiamo già dettagliatamente osservato in precedenza, sempre in questa udienza il giudice è tenuto a pronunciare sulla eventuale richiesta di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato<sup>204</sup> e

---

<sup>201</sup>In virtù di quanto espressamente stabilito dall'ultimo comma dell'articolo in esame.

<sup>202</sup>L'ultimo comma dell'articolo 2 del d.lgs. 150/2011 stabilisce, infatti, che “*i poteri istruttori previsti dall'articolo 421, secondo comma, del codice di procedura civile non vengono esercitati al di fuori dei limiti previsti dal codice civile*”; a ben vedere, si tratta di una disposizione che non si pone in contrasto con quanto previsto dalla lett. c) dell'art. 54, l. 69/2009 secondo cui “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”, dal momento che questa norma fa salvi dall'abrogazione i poteri officiosi previsti dalla legislazione speciale mentre non dice nulla riguardo alle previsioni contenute nel codice di rito.

<sup>203</sup>Nella Relazione illustrativa è infatti osservato, al riguardo, che questa limitazione dei poteri istruttori del giudice, posta dall'ultimo comma dell'articolo 2 del d.lgs. 150/2011, nelle controversie da quest'ultimo ricollegate al rito del lavoro, trova la propria giustificazione nel fatto che la norma (l'art. 421) che nel processo del lavoro permette al giudice di ammettere d'ufficio qualunque mezzo di prova anche al di là dei limiti previsti dal codice civile è posta al fine di garantire una posizione di particolare favore nei confronti del lavoratore. È dello stesso avviso anche F.P. LUISO, *Diritto Processuale Civile*, vol. IV, Milano, 2011, p. 108, secondo cui dal momento che “l'ampliamento dei poteri istruttori officiosi del giudice è una caratteristica tipica delle controversie in materia di rapporto di lavoro esso non avrebbe, quindi, ragione di applicarsi a controversie sostanziali diverse, seppur assoggettate al rito del lavoro”.

<sup>204</sup>Su cui vd. *Supra* § 4.

l'eventuale ordinanza di mutamento del rito<sup>205</sup>.

Per ciò che attiene alla fase decisoria, invece, indipendentemente dalla monocraticità o collegialità della decisione, essa si svolge secondo le modalità di cui all'art. 429 c.p.c.: una volta esaurita la discussione orale e udite le conclusioni delle parti, nell'udienza il giudice pronuncerà la sentenza con cui definirà il giudizio, dando lettura del dispositivo ed esponendo le ragioni di fatto e di diritto della decisione.

Qualora, invece, la controversia sia particolarmente complessa, nell'udienza il giudice leggerà solo il dispositivo nel quale provvederà a fissare un termine, non superiore a sessanta giorni, per il deposito della sentenza, completa di motivazione<sup>206</sup>.

### 5.3. L'ordinanza di pagamento di somme su istanza di parte.

Ancora, per espressa previsione del secondo comma dell'articolo in esame, fra le disposizioni comuni alle controversie disciplinate dal rito del lavoro figura anche l'art. 423, secondo comma del c.p.c.<sup>207</sup> (relativo all'ordinanza di pagamento delle somme non contestate), in base al quale *“l'ordinanza prevista dall'art. 423, secondo comma, del codice di procedura civile può essere concessa su istanza di ciascuna parte”*.

È indubbio che tale disposizione rappresenti una particolare ipotesi di

---

<sup>205</sup>Su cui vd. *Supra* § 3.

<sup>206</sup>Cfr. M. FARINA, Op. cit., p. 16, secondo cui è possibile, inoltre, che “la causa possa essere decisa anche all'esito di un'altra e successiva udienza di discussione orale che potrà essere fissata dal giudice, qualora lo ritenga necessario, su richiesta delle parti e che sarà, in tal caso, proceduta dallo scambio di note difensive (ex art. 429, comma 2, c.p.c.)”.

<sup>207</sup>Il quale prevede che “egualmente, in ogni stato del giudizio, il giudice può, su istanza del lavoratore, disporre con ordinanza il pagamento di una somma a titolo provvisorio quando ritenga il diritto accertato e nei limiti della quantità per cui già ritiene raggiunta la prova”.

applicazione della tecnica processuale fondata sul principio di non contestazione, disciplinato dall'art. 115 c.p.c. e corrisponde, nel rito ordinario, all'art. 186-*bis* c.p.c.

Tuttavia, è facile notare come, in questo caso, in virtù della generalizzazione del modello processuale del rito lavoro, sia stata sostituita la dizione “su istanza del lavoratore” con quella “di ciascuna parte”.

Dal momento che nei procedimenti speciali soggetti al rito del lavoro non si configura mai la figura del lavoratore, l'ordinanza per il pagamento di somme a titolo provvisorio può essere infatti concessa su richiesta sia del ricorrente, sia del convenuto, ponendo in tal modo su un piano di equilibrio i poteri processuali delle parti.

#### **5.4. Il regime dell'esecutorietà della sentenza e delle impugnazioni.**

Per quanto riguarda il regime esecutivo della sentenza con cui si conclude una delle controversie “semplificate”, si applica solo il quinto comma dell'art. 431 c.p.c. (mentre, come vedremo meglio nel proseguo, sono inapplicabili i commi da 1 a 4 ed il 6°)<sup>208</sup>.

Alla luce di ciò, dunque, la sentenza di primo grado è sempre provvisoriamente esecutiva, quale che sia la parte che ottiene la condanna ed è soggetta alla disciplina dettata dagli artt. 282 e 283 c.p.c: vale a dire, la sospensione della esecutività della sentenza si potrà ottenere, dal giudice di appello, su istanza di parte (che dovrà essere contenuta nell'istanza principale o in quella incidentale<sup>209</sup>), quando vi siano “gravi e fondati motivi, anche in

---

<sup>208</sup>Cfr. B. NIGRO, L. NIGRO, *Formulario commentato dei nuovi riti civili: 64 formule con commento: D.Lgs. 1 settembre 2011 n. 150 (Riduzione e semplificazione dei procedimenti civili G.U. n. 152 del 21 settembre 2011)*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2011.p. 18.

<sup>209</sup>A pena di inammissibilità.

relazione alla possibilità di insolvenza di una delle parti”, con o senza cauzione<sup>210</sup>.

Inoltre trova applicazione, dal momento che non è espressamente escluso, anche l'art. 432 c.p.c., il quale prevede che “*quando sia certo il diritto ma non sia possibile determinare la somma dovuta, il giudice la liquida con valutazione equitativa*”.

Infine, quanto alle impugnazioni, nei casi in cui sia ammesso, l'appello si propone con ricorso che, in base a quanto stabilito dall'art. 434 c.p.c, dovrà contenere l'esposizione sommaria dei fatti ed i motivi specifici dell'impugnazione, le indicazioni prescritte dall'art. 414 c.p.c. ed essere depositato in cancelleria entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza.

Una volta fissata l'udienza di discussione con decreto l'appellante provvederà, nei dieci giorni successivi, a notificarlo all'appellato insieme al ricorso.

Ai sensi dell'art. 435 c.p.c., tra la data della notifica del decreto e del ricorso introduttivo e quella dell'udienza di discussione deve intercorrere un termine non minore di venticinque giorni.

Per ciò che concerne, la costituzione dell'appellato, trovando applicazione l'art. 436 c.p.c., quest'ultimo deve costituirsi almeno dieci giorni prima dell'udienza, attraverso il deposito nella cancelleria del giudice competente del fascicolo e di una memoria difensiva, contenente una esposizione chiara e precisa di tutte le sue difese.

La fase di discussione del giudizio di secondo grado avviene ai sensi dell'art. 437 c.p.c.: nell'udienza di discussione il giudice incaricato fa la relazione orale della causa ed il collegio, sentiti i difensori delle parti, pronuncia sentenza dando lettura del dispositivo; inoltre, sempre nella stessa udienza il tribunale o il collegio potranno procedere alla immediata declaratoria di inammissibilità

---

<sup>210</sup>E non, come prevede nel processo del lavoro il terzo comma dell'art. 431 c.p.c., quando dalla esecuzione della sentenza possa derivare all'altra parte “un gravissimo danno”.

dell'impugnazione, qualora quest'ultima non abbia “*una ragionevole probabilità di essere accolta*”<sup>211</sup>.

**6.** Cosa non si applica del rito del lavoro previsto dal codice di rito: le norme codicistiche sul rito del lavoro espressamente escluse.

L'articolo 2 del decreto sulla riduzione e semplificazione dei riti, oltre che a stabilire le disposizioni comuni ai procedimenti disciplinati dal rito del lavoro, seleziona anche le disposizioni codicistiche di tale rito che non sono applicabili alle controversie “*semplificate*”<sup>212</sup>.

Il legislatore delegato, infatti, ha escluso espressamente l'applicabilità di una serie di norme previste dal modello “*originario*” di processo del lavoro, così come disciplinato dalla sezione II del Capo I del titolo IV del libro secondo del codice di rito.

Tale scelta è stata, ancora una volta, chiaramente esplicitata nella Relazione illustrativa al decreto nella quale si evince che l'adattamento del rito lavoro alle fattispecie disciplinate in passato dai riti speciali abbia reso necessaria l'adozione di disposizioni di coordinamento, allo scopo di consentire l'adeguamento alle materie oggetto dei procedimenti suindicati di regole processuali specificatamente introdotte per la decisione di controversie in materia di rapporti di lavoro<sup>213</sup>.

In modo particolare, è stata sancita anzitutto la inapplicabilità delle disposizioni del rito del lavoro che siano oggettivamente incompatibili con le materie diverse da quelle indicate dall'art. 409 c.p.c.; inoltre, è stata espressamente esclusa l'applicazione delle previsioni del processo del lavoro che introducono significative differenziazioni dei poteri processuali in considerazione del fatto che, nel modello processuale di origine, esse si

---

<sup>211</sup>Così, M. FARINA, Op. cit. p. 18.

<sup>212</sup>Cfr. B. NIGRO, Op. cit., p. 17 ss.

<sup>213</sup>Cfr. la più volte citata Relazione illustrativa ministeriale al Decreto.

giustificano esclusivamente in virtù dell'esigenza di garantire un favore particolare nei confronti del lavoratore, anche in considerazione della peculiare connessione, nel rapporto di lavoro, dei diritti del lavoratore con i diritti della personalità, quale è il diritto ad una esistenza libera e dignitosa sancito dall'art. 36 Cost.

In altre parole, dunque, per i procedimenti regolati nel Capo II del decreto legislativo è stato escluso il richiamo sia di tutte quelle norme che si applicano solo alle liti lavoristiche<sup>214</sup>, sia di quelle che sono incompatibili con le materie diverse da quella di lavoro<sup>215</sup>.

Nell'attuazione della legge delega, invero, il Governo ha voluto, da un lato, evitare di prevedere un'applicazione generalizzata ed indistinta delle disposizioni di cui al Capo I, titolo IV, libro II del codice di rito, avendo limitato questa applicazione alle disposizioni della sezione II del Capo I; dall'altro, escludere espressamente quelle rispondenti al *favor* per il lavoratore. Alla luce di ciò, dunque, come è stato osservato al riguardo da un'autorevole dottrina<sup>216</sup>, la riconduzione non è al rito del lavoro codicistico, bensì a quello che, privato di tutte quelle specifiche disposizioni indicate dall'art. 2, è stato “adattato” dal legislatore delegato.

Sulla base di queste considerazioni, appare quindi evidente come il modello processuale costituito dal “rito del lavoro” sia cosa ben diversa dal rito predisposto nel 1973 per le controversie di cui all'art. 409 c.p.c; con la conseguenza che sembra allora sicuramente più appropriato oggi distinguere fra “rito del lavoro” e “rito delle controversie di lavoro”<sup>217</sup>.

Per le controversie di cui agli artt. da 6 a 13 del presente decreto, salvo che vi

---

<sup>214</sup>Sono tali le liti che rientrano fra una di quelle indicate nell'art. 409 c.p.c.

<sup>215</sup>Cfr. P. LICCI, Op. cit., p. 18.

<sup>216</sup>V., su tutti, A. CARRATTA, Op. cit., p. 27.

<sup>217</sup>Per una disamina relativa alla distinzione tra rito del lavoro e controversie di lavoro, v. F.P. LUISO, *Diritto processuale civile*, IV, Milano, 2013, p. 7.

sia un espresso richiamo nei singoli procedimenti, sono dichiarati inapplicabili:

- 1) l'articolo 413 c.p.c. che detta le norme sulla competenza del giudice del lavoro;
- 2) gli articoli 415, settimo comma, e 417-*bis* c.p.c. che disciplinano le notifiche alle pubbliche amministrazioni e la difesa delle stesse;
- 3) l'articolo 417 c.p.c. relativo alla costituzione e difesa personale delle parti;
- 4) l'articolo 420-*bis* c.p.c. relativo all'accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità e interpretazione dei contratti collettivi;
- 5) l'articolo 421, terzo comma, c.p.c. che prevede il potere del giudice di disporre l'accesso sul luogo di lavoro e di esaminare sul medesimo luogo i testimoni;
- 6) l'articolo 425 c.p.c. in merito alla richiesta di informazioni e osservazioni alle associazioni sindacali;
- 7) gli articoli 426, 427 e 439 c.p.c. che stabiliscono le modalità di passaggio tra il rito ordinario ed il rito del lavoro: come abbiamo già visto, infatti, la disciplina del mutamento del rito nei procedimenti oggetto dell'intervento di riordino è posta dall'articolo 4 del decreto in esame<sup>218</sup>;
- 8) l'articolo 429, terzo comma, c.p.c. che prevede il risarcimento del maggior danno per la diminuzione di valore del credito del lavoratore;
- 9) l'articolo 431 c.p.c., commi da 1 a 4, che stabilisce la provvisoria esecutività delle sentenze in favore del lavoratore, e comma 6 che disciplina la sospensione dell'esecuzione da parte del giudice di appello;
- 10) l'articolo 433 c.p.c., relativo al giudice competente per l'appello e alla proposizione dell'appello con riserva dei motivi<sup>219</sup>;

---

<sup>218</sup>Su cui vd. *Supra* § 2.3.

<sup>219</sup>Secondo quanto enunciato nella Relazione illustrativa, in questo modo il decreto sulla riduzione e semplificazione dei riti civili affida alle regole generali del processo ordinario di cognizione (art. 341

11) l'articolo 428, secondo comma, c.p.c. in merito alla esecuzione della sentenza di appello con la sola copia del dispositivo.

Ciò premesso, possiamo ora esaminare più nel dettaglio il modello processuale ricostruito dal legislatore delegato intorno al rito del lavoro, analizzando in concreto i motivi dell'esclusione delle norme sopra menzionate.

### **6.1. Le norme sulla competenza.**

In tema di competenza, le disposizioni codicistiche considerate del tutto inapplicabili alle controversie “semplificate” ricondotte al rito del lavoro sono gli artt. 413 e 433 c.p.c.

La prima norma individua i criteri di competenza per territorio del tribunale in primo grado per le controversie previste dall'art. 409 c.p.c.

Se si considera, dunque, *in primis* il preciso tenore letterale della disposizione, strettamente attinente al lavoratore ed al rapporto di lavoro<sup>220</sup> ed, *in secundis*, il criterio direttivo posto dalla legge delega che imponeva al Governo di non modificare “*i criteri di competenza, nonché i criteri di composizione dell'organo giudicante, previsti dalla legislazione vigente*”, sono facilmente comprensibili le ragioni che hanno condotto il legislatore delegato ad escludere questa norma fra quelle applicabili alle controversie regolate dal decreto in esame.

Essendo disciplinata caso per caso dalle norme che regolano i singoli

---

c.p.c.) la determinazione dell'autorità giudiziaria competente per il giudizio di appello: il tribunale in composizione monocratica per le decisioni di primo grado del giudice di pace e la corte di appello per le decisioni in primo grado del tribunale.

<sup>220</sup>V. in proposito, P. LICCI, Op. cit., p. 18, la quale osserva che trattandosi l'art. 413 c.p.c. di una norma che, per l'individuazione del foro territorialmente competente, guarda al rapporto di lavoro, è naturalmente “incompatibile con procedimenti in cui detto rapporto non c'è”.

procedimenti speciali, nell'opera di semplificazione dei riti la competenza per materia, valore e territorio è caratterizzata da un'autonoma disciplina<sup>221</sup>.

Per ciò che attiene, invece, al conseguente regime della questione di incompetenza nei procedimenti speciali ricondotti al rito del lavoro, dal momento che tra le norme escluse dall'art. 2 del decreto non figura l'art. 428 c.p.c., si deve ritenere che esso avrà modo di operare in modo pieno e completo.

Pertanto, qualora una delle cause di cui agli artt. da 6 a 13 del presente decreto sia stata proposta dinnanzi ad un giudice incompetente per materia, valore e territorio<sup>222</sup>, l'incompetenza può essere eccepita dal convenuto soltanto nella memoria difensiva di cui all'art. 416 c.p.c., ovvero rilevata d'ufficio dal giudice non oltre l'udienza di cui all'art. 420 c.p.c.

L'altra norma esclusa dall'art. 2, in materia sempre di competenza, è l'articolo 433 c.p.c.

Esso riguarda «l'appello contro le sentenze pronunciate nei processi relativi alle controversie previste nell'art. 409<sup>223</sup>» ed il c.d. appello con riserva dei motivi, nel caso in cui «l'esecuzione sia iniziata, prima della notificazione della sentenza»<sup>224</sup>.

Il fatto che l'applicazione di questa norma sia stata espressamente esclusa dal

---

<sup>221</sup>Cfr. M. FARINA, Op. cit., p. 7.

<sup>222</sup>In realtà qualcuno obiettato (v., su tutti, M. BOVE, *Applicazione del rito lavoro nel d.lgs. n. 150/2011*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), 2011.) che il rilievo officioso previsto dall'art. 428 c.p.c. varrebbe solo per la incompetenza per materia o valore e non anche, invece, per quella territoriale, dal momento che, essendo esclusa l'applicazione dell'ultimo comma dell'art. 413 c.p.c per le controversie regolate dal decreto delegato, per esse i criteri di competenza territoriale avrebbero sempre natura derogabile.

<sup>223</sup>Che deve essere proposto con ricorso davanti alla corte di appello territorialmente competente in funzione del giudice del lavoro.

<sup>224</sup>In tal caso, però, “i motivi dovranno essere presentati nel termine di cui all'art. 434”, ossia entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza, oppure entro quaranta giorni nel caso in cui la notificazione abbia dovuto effettuarsi all'estero.

decreto delegato non significa, però, che la sentenza di primo grado delle controversie in esso disciplinate sia inappellabile.

A conferma di ciò, invero, vi è il fatto che tra le disposizioni comuni del modello processuale<sup>225</sup>, come abbiamo già analizzato, vi sono tutte le altre norme relative al giudizio di appello; pertanto, se l'intento del legislatore delegato fosse stato davvero quello di sancire l'inappellabilità dei vari procedimenti regolati dal rito del lavoro, fra le norme inapplicabili ad essi avrebbe dovuto richiamare, oltre all'art. 433 c.p.c., anche l'art. 434 c.p.c. che disciplina la forma, il contenuto ed il deposito del ricorso in appello<sup>226</sup>.

Peraltro, la Relazione illustrativa spiega che la inapplicabilità dell'art. 433 c.p.c.<sup>227</sup> comporta soltanto l'individuazione del giudice di secondo grado sulla base dei criteri generali contenuti nell'art. 341 c.p.c.<sup>228</sup>.

## **6.2. Le norme inerenti la costituzione e la difesa personale delle parti.**

In tema di costituzione e di difesa personale delle parti, ai procedimenti speciali del Capo II del decreto delegato non si applica l'art. 417 c.p.c.

Tale norma stabilisce che in primo grado la parte può stare in giudizio

---

<sup>225</sup> Su cui vd. *Supra* § 5.

<sup>226</sup> Cfr. P. LICCI, Op. cit., p. 18.

<sup>227</sup> V., in proposito, M. FARINA, Op. cit., p. 9, il quale osserva che dal momento che in molti procedimenti speciali soggetti al rito del lavoro competente è il giudice di pace, qualora fosse stato applicato l'art. 433 c.p.c. questa applicazione avrebbe, fra le altre cose, provocato una modificazione dei criteri di competenza per il giudizio di appello, inammissibile in virtù del criterio direttivo posto dall'art. 54, comma 4, lett. a) della legge delega.

<sup>228</sup> Nelle controversie “semplicate”, dunque, l'appello non si propone, come prescrive l'art. 433 c.p.c., alla Sezione lavoro territorialmente competente, bensì, in base alle regole poste dall'art. 341 c.p.c., contro le sentenze del giudice di pace e del tribunale, l'appello si propone, rispettivamente, “*al tribunale ed alla corte di appello nella cui circoscrizione ha sede il giudice che ha pronunciato la sentenza*”.

personalmente quando il valore della causa non eccede euro 129, 11. In tal caso, l'attore può proporre la domanda nelle forme di cui all'art. 414 c.p.c. o anche verbalmente davanti al giudice che ne fa redigere processo verbale; il convenuto, invece, può costituirsi in giudizio nelle forme di cui all'art. 416 c.p.c., con elezione di domicilio nell'ambito del territorio della Repubblica.

Stante il tenore letterale della disposizione in esame, non difficilmente si intuisce il motivo della scelta compiuta dal legislatore delegato di escludere tale articolo

Si tratta, infatti, di una norma chiaramente introdotta al fine di tutelare la posizione sostanziale più debole del lavoratore e che, pertanto, qualora venisse applicata, provocherebbe “significative differenziazioni dei poteri processuali”.

In una delle varie controversie speciali soggette al rito del lavoro, la possibilità per le parti di stare in giudizio personalmente dipenderà, dunque, o dalla applicazione di norme speciali dettate per i singoli procedimenti<sup>229</sup>, oppure dall'applicazione della norma generale di cui all'art.

### **6.3. Le norme relative alla fase introduttiva e alla fase della trattazione.**

Relativamente alla fase introduttiva e di trattazione della giudizio di primo grado, l'articolo 2 del decreto sulla semplificazione e riduzione dei riti esclude dall'applicazione ai procedimenti speciali del Capo II tutte quelle disposizioni che riguardano rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche

---

<sup>229</sup>Come vedremo meglio più avanti, nei giudizi di opposizione ad ordinanza-ingiunzione (art. 6, 9° comma, del decreto), opposizione a verbale di accertamento di violazione del codice della strada (art. 7, 8° comma, del decreto), opposizione a sanzione amministrativa in materia di stupefacenti (art. 8, 1° comma, nella parte in cui rinvia all'art. 6 del decreto), è già previsto, infatti, che “*nel giudizio di primo grado l'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente*”.

amministrazioni.

Tra di esse vi è anzitutto l'art. 415, comma settimo c.p.c.<sup>230</sup> che concerne la notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza nelle controversie relative a rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni; dal momento che anche in molte controversie “semplificate” ricondotte al rito del lavoro è previsto che il contraddittorio si articoli nei confronti di una “parte pubblica”, il legislatore delegato ha preferito che la questione relativa all'individuazione del luogo e del soggetto destinatario della notificazione dell'atto introduttivo, che anche con riferimento ad esse si pone, venisse risolta di volta in volta applicando le norme dettate per il singolo procedimento<sup>231</sup>, oppure quelle generali previste dal codice di procedura civile, all'art. 144 c.p.c.

Vi è poi l'art. 417-*bis* c.p.c.<sup>232</sup> che disciplina la difesa delle pubbliche amministrazioni nelle controversie relative ai rapporti di lavoro dei propri dipendenti; pertanto, anche per ciò che riguarda la difesa e la rappresentanza delle “parti pubbliche” coinvolte in quasi tutte le controversie regolate dagli artt. 6-13 del decreto, bisognerà fare riferimento o alle norme speciali che

---

<sup>230</sup>Ai sensi del quale “nelle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al quinto comma dell'articolo 413, il ricorso è notificato direttamente presso l'amministrazione destinataria ai sensi dell'articolo 144, secondo comma. Per le amministrazioni statali o ad esse equiparate, ai fini della rappresentanza e difesa in giudizio, si osservano le disposizioni delle leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato competente per territorio”.

<sup>231</sup>Ad es., nel giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione proposta nei confronti di una Amministrazione dello Stato, il comma 9 dell'art. 6 prevede che, nel giudizio di primo grado davanti al giudice di pace o al tribunale, le parti possono stare in giudizio personalmente; in tal caso, la notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza alla autorità non dovrà essere eseguita presso l'avvocatura dello Stato

<sup>232</sup>Prescrive tale articolo che nelle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, limitatamente al giudizio di primo grado, le amministrazioni stesse possono stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti.

attribuiscono alle parti del procedimento di stare in giudizio personalmente, oppure alle norme generali di cui all'art. 82 c.p.c.<sup>233</sup>

Infine, fra le norme escluse figura l'art. 420-*bis* c.p.c. relativo all'accertamento pregiudiziale dell'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti e accordi collettivi; esso prescrive l'obbligo per il giudice di emettere sentenza non definitiva, ricorribile per Cassazione, nel caso in cui sia necessario risolvere in via pregiudiziale una questione concernente efficacia, validità ed interpretazione dei contratti e la ricorribilità della sentenza solo in Cassazione. Trattandosi, quindi, di norme dettate con riferimento ad un determinato tipo di controversie di lavoro che non hanno nulla a che fare con quelle di cui al Capo II del decreto delegato, le ragioni della loro esclusione sono ovviamente ed agevolmente percepibili.

In altre parole, il legislatore delegato ha preferito escludere il richiamo a queste particolari disposizioni, non in virtù della peculiare qualità soggettiva di una delle parti processuali, dal momento che, come già precisato, anche nelle liti ricondotte al rito laburistico può essere coinvolta la parte pubblica, ma a causa del particolare riferimento, ancora una volta, al rapporto di lavoro<sup>234</sup>.

#### **6.4. Le norme relative all'istruzione probatoria.**

In materia di istruzione probatoria, sono da ritenere inapplicabili alle controversie speciali soggette al rito laburistico gli artt. 421, terzo comma e 425 c.p.c.

Anche in questo caso l'inapplicabilità di questi due articoli deriva dalla

---

<sup>233</sup>Cfr. M. FARINA. Op. cit., p. 11.

<sup>234</sup>Così, F. SANTANGELI, *Riordino e semplificazione dei procedimenti civili*, Milano, 2012, p. 136.

esigenza di rimuovere dal modello le particolarità che contraddistinguono il rito introdotto nel 1973 per le controversie di lavoro di cui all'art. 409 c.p.c.

In base a quanto previsto dalla prima norma, il giudice del lavoro può disporre “*su istanza di parte, l'accesso sul luogo del lavoro, purché necessario al fine dell'accertamento dei fatti*”, nonché “*se ne ravvisa l'utilità, l'esame dei testimoni sul luogo stesso*”.

La seconda disposizione, invece, attribuisce alla parte il potere di richiedere informazioni ed osservazioni alle associazioni sindacali da essa stessa indicate<sup>235</sup>.

In realtà, proprio con riguardo alle “informazioni e osservazioni” fornite dalle associazioni sindacali, secondo un'autorevole dottrina<sup>236</sup> esse dovrebbero essere ammesse anche nelle controversie “semplificate” di cui agli artt. da 6 a 13 del presente decreto, alla luce di quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 421 c.p.c., alla stregua del quale, il giudice “può disporre d'ufficio in qualunque momento l'ammissione di ogni mezzo di prova [...] nonché la richiesta di informazioni e osservazioni, sia scritte che orali, alle associazioni sindacali indicate dalle parti”.

Invero, dal momento che quest'ultima norma non è espressamente contemplata fra quelle escluse dall'art. 2 del decreto<sup>237</sup> (il quale, infatti, limitando

---

<sup>235</sup>Secondo quanto previsto dall'art. 425 c.p.c., “su istanza di parte, l'associazione sindacale indicata dalla stessa ha facoltà di rendere in giudizio, tramite un suo rappresentante, informazioni e osservazioni orali o scritte.

Tali informazioni e osservazioni possono essere rese anche nel luogo di lavoro ove sia stato disposto l'accesso ai sensi del terzo comma dell'art. 421.

A tal fine, il giudice può disporre ai sensi del sesto comma dell'art. 420.

Il giudice può richiedere alle associazioni sindacali il testo dei contratti e accordi collettivi di lavoro, anche aziendali, da applicare nella causa”.

<sup>236</sup>V., in proposito, F. SANTANGELI, Op. cit., p. 132 ss.

<sup>237</sup>Come abbiamo visto nel paragrafo precedente (su cui vd. *Supra* § 2.5.), il quarto comma dell'art. 2 del presente decreto stabilisce solo che “*salvo che sia diversamente disposto, i poteri istruttori previsti dall'art. 421, secondo comma, del codice di procedura civile, non vengono esercitati al di fuori dei*

l'applicazione del secondo comma dell'art. 421 c.p.c. solo con riferimento ai poteri officiosi del giudice, non esclude affatto l'operatività della restante parte), si deve ritenere che, anche nei procedimenti speciali ricondotti al rito del lavoro, questo strumento istruttorio possa essere disposto d'ufficio dal giudice in tutti i casi in cui potrebbe avere rilevanza<sup>238</sup>.

#### **6.5. Le norme relative al giudizio di appello.**

Per quanto riguarda il giudizio di appello, oltre all'art. 433 c.p.c. già analizzato in relazione alla individuazione del giudice competente<sup>239</sup>, bisogna aggiungere che l'art. 2 del presente decreto esclude l'applicazione anche degli artt. 438, secondo comma, c.p.c. e 439 c.p.c.

In particolare, la prima norma riguarda il regime di esecutività della sentenza di appello; vale a dire, essa estende alla sentenza di appello favorevole al lavoratore la disciplina di favore prevista dall'art. 431, secondo comma, c.p.c., che prevede che “alla esecuzione si può procedere con la sola copia del dispositivo, in pendenza del termine per il deposito della sentenza”.

L'art. 439, c.p.c., invece, disciplina il mutamento del rito in appello stabilendo che “la corte di appello, se ritiene che il procedimento in primo grado non si sia svolto secondo il rito prescritto, procede a norma degli artt. 426 e 427”.

---

*limiti previsti dal codice civile”.*

<sup>238</sup>Non è d'accordo, invece, con questa ricostruzione M. FARINA, Op. cit., p.12, secondo cui l'inapplicabilità disposta dell'art. 425 c.p.c. è già sufficiente di per sé per credere che il legislatore delegato abbia voluto oggettivamente escludere questo strumento istruttorio, “in ragione del suo chiaro ed espresso collegamento con una controversia in materia di lavoro”.

<sup>239</sup> Su cui vd. *Supra* § 6. lett. a).

## 6.6. Le norme relative al mutamento del rito.

In materia di mutamento del rito, sono infine esclusi dall'applicazione ai procedimenti speciali del Capo II, oltre al già esaminato art. 439 c.p.c. che disciplina il mutamento di rito in appello, anche gli artt. 426 e 427 c.p.c.<sup>240</sup> che regolano, rispettivamente, il passaggio in primo grado dal rito ordinario al rito speciale e viceversa.

Come è stato già osservato dettagliatamente in precedenza<sup>241</sup>, infatti, nel caso in cui erroneamente venga introdotto un determinato procedimento con le forme di un rito differente da quello previsto dal decreto, troverebbe applicazione la specifica disciplina prescritta dall'art. 4 del d.lgs 150/2011<sup>242</sup>.

## 6.7. Le altre norme escluse.

Nel gruppo comprendente le norme escluse dall'applicazione ai procedimenti speciali disciplinati dal decreto legislativo 150/2011 e assoggettati al rito del lavoro, vi sono anche gli artt. 429, terzo comma, c.p.c. e 431, dal primo al quarto comma e sesto comma, c.p.c.

L'esclusione di queste due disposizioni dal novero di quelle comuni al rito-modello è giustificato, anche in tal caso, dal fatto che si tratta, ancora una volta, di due norme finalizzate ad esprimere chiaramente il *favor* del legislatore per il lavoratore o che comunque, essendo strettamente attinenti al rapporto di lavoro, si prestano ad essere richiamate soltanto per una

---

<sup>240</sup>Che regolano, appunto, il passaggio dal rito ordinario al rito speciale e viceversa.

<sup>241</sup> Su cui vd. *Supra* § 2.3.

<sup>242</sup>Cfr. F. RUSSO, *Op. cit.*, p. 35.

controversia che rientra fra quelle elencate dall'art. 409.

La prima norma è relativa alla condanna officiosa al pagamento degli interessi e della rivalutazione sui crediti di lavoro<sup>243</sup>.

La seconda disposizione, invece, concerne la disciplina differenziata dell'efficacia esecutiva della sentenza e non si applica nella parte in cui riconosca vantaggi al lavoratore<sup>244</sup>.

È stato già osservato<sup>245</sup>, infatti, che per ciò che riguarda il regime dell'esecutorietà della sentenza, è richiamato ed è applicabile alle sentenze di condanna in favore di ciascuna delle parti solo il quinto comma dell'art. 431 c.p.c.: le sentenze emesse, che concludono una delle controversie di cui agli artt. da 6 a 13 del decreto 150/2011, sono provvisoriamente esecutive e soggette ad inibitoria, secondo le regole ordinarie *ex* artt. 282 e 283 c.p.c.

Per quanto riguarda, infine, il tentativo di conciliazione, di cui agli artt. 410 e 411 c.p.c., sebbene queste ultime due norme non compaiano nell'art. 2 del decreto fra quelle non applicabili ai procedimenti speciali del Capo II, pare ragionevole comunque escluderne l'applicabilità.

E questo per diversi motivi; in primo luogo, per la specificità di questo tentativo, il quale è strettamente correlato alla materia del lavoro.

Stando al tenore letterale che caratterizza gli artt. 410 e 411 c.p.c., infatti, non vi sono dubbi che si tratti di una specifica disciplina dettata esclusivamente per

---

<sup>243</sup>Riguarda, cioè, la determinazione, in sede di sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro per crediti di lavoro, oltre che degli interessi nella misura legale, anche del maggior danno che sia stato subito eventualmente dal lavoratore per la diminuzione di valore del suo credito, con conseguente condanna al pagamento della somma relativa con decorrenza dal giorno della maturazione del diritto.

<sup>244</sup>Vantaggi quali la possibilità di procedere alla esecuzione con la sola copia del dispositivo, in pendenza del termine per il deposito della sentenza; la sospensione dell'esecuzione della sentenza a lui favorevole da parte del giudice di appello con ordinanza non impugnabile, soltanto quando il datore di lavoro riesca a dimostrare un "gravissimo danno".

<sup>245</sup>Su cui vd. *Supra* § 2.5.

le controversie di cui all'art. 409 c.p.c.<sup>246</sup>.

In secondo luogo, a causa della particolare composizione dell'organo davanti al quale tale tentativo deve essere espletato: il terzo comma dell'art. 410 c.p.c., invero, fa pensare ad una procedura conciliativa creata appositamente per le controversie in cui sia parte un lavoratore<sup>247</sup>.

Infine, la disapplicazione del tentativo di conciliazione è opportuna per il fatto che l'art. 1 del decreto, nel dettare la definizione di “rito del lavoro”, rinvia esclusivamente alle norme della sezione II del Capo I del titolo IV del libro secondo del codice di procedura civile, e non anche alle disposizioni generali, di cui alla sezione prima (comprendente gli artt. 409 - 412 *quater* c.p.c., dove questo tentativo viene disciplinato)<sup>248</sup>.

È fatta salva, però, l'applicazione alle controversie laburistiche “semplificate” della nuova mediazione ex d.lgs. 28/2010.

Sebbene anche su questa forma di risoluzione alternativa delle liti il legislatore delegato abbia taciuto, è da ritenere, senza alcun dubbio, che essa possa essere oggetto di uno procedimenti del Capo II, ogni volta in cui la controversia abbia natura civile e commerciale e riguardi diritti disponibili 249.

## 7. Il rito sommario di cognizione “semplificato”.

L'articolo 3 del decreto 150/2011<sup>250</sup> disciplina le norme comuni a tutti i

---

<sup>246</sup>Secondo quanto viene precisato nella più volte citata Relazione illustrativa al decreto, gli artt. 410 e 411 c.p.c., presupponendo per la loro applicazione l'esistenza di un rapporto di lavoro, sono chiaramente “incompatibili con le materie diverse da quelle indicate dall'art. 409 c.p.c.”.

<sup>247</sup>Così, P. LICCI, Op. cit., p. 20.

<sup>248</sup>Cfr. N.S. DI PAOLA – F. TAMBASCO, *I riti attuali nella riforma del processo civile*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2011, p. 12.

<sup>249</sup>Cfr., P. LICCI, Op. cit., p. 21.

<sup>250</sup>Art. 3 (*Disposizioni comuni alle controversie disciplinate da rito sommario di cognizione*).

procedimenti che sono regolamentati nel Capo III del medesimo provvedimento (artt. da 14 a 30), ossia quei procedimenti speciali, anche se in camera di consiglio, in cui siano prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa<sup>251</sup>.

Anche in questo caso, analogamente rispetto a quanto previsto dal precedente art. 2 in ordine alle materie rientranti nell'ambito di operatività del rito lavoro, il legislatore delegato detta una disciplina generale ed uniforme del procedimento sommario di cognizione che viene integrata di volta in volta dall'articolo dedicato nello specifico al procedimento oggetto di applicazione nel caso concreto.

La funzione dell'articolo in esame, in altre parole, è quella di rendere compatibile il cd. rito di “destinazione” con le controversie che, strutturalmente ed oggettivamente, appaiono diverse da quelle per le quali quest'ultimo è destinato ad operare<sup>252</sup>.

---

*1. Nelle controversie disciplinate dal capo II, non si applicano i commi secondo e terzo dell'articolo 702-ter del codice di procedura civile.*

*2. Quando la causa è giudicata in primo grado in composizione collegiale, con il decreto di cui all'articolo 702-bis, terzo comma, del codice di procedura civile il presidente del collegio designa il giudice relatore. Il presidente può delegare l'assunzione dei mezzi istruttori ad uno dei componenti del collegio.*

*3. Fermo quanto previsto dai commi 1 e 2, quando è competente la corte d'appello in primo grado il procedimento è regolato dagli articoli 702-bis e 702-ter del codice di procedura civile.*

<sup>251</sup> E questo a conferma di quanto espressamente stabilito nell'art. 54, comma 4, n.2, l. n. 69/2009, in cui è previsto che al modello del procedimento sommario di cognizione sono ricondotti tutti i riti speciali di cognizione, disciplinati al di fuori dei codici, anche se camerale, caratterizzati dalla “semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa”.

<sup>252</sup> Così, M. FARINA, Op. cit., p. 26.

## 7.1. Confronto fra il modello sommario codicistico ed il modello sommario “semplificato”.

Prima di esaminare nel dettaglio gli aspetti disciplinari comuni a tutti i procedimenti sussunti nel rito sommario di cognizione, è opportuno soffermarsi, sulle caratteristiche intrinseche che contraddistinguono tale procedura.

Nella sua versione “codicistica” il rito sommario di cognizione, introdotto dalla l. n. 69/2009 che ha modificato il codice di rito introducendo gli artt. 702-*bis* ss., si pone, in termini generali, quale modello di cognizione generalizzato, alternativo al procedimento ordinario di cognizione, che può essere utilizzato al fine di tutelare ogni pretesa giurisdizionale, purché, sulla controversia giudichi il tribunale in composizione monocratica<sup>253</sup>.

In particolare, attraverso l'introduzione di questo nuovo rito, l'auspicio del legislatore ordinario è quello che esso vada a sostituire quello ordinario in tutte le controversie più semplici, per il fatto che è destinato a concludersi con un provvedimento il quale, se non viene impugnato, sarà completamente idoneo a conseguire l'autorità di cosa giudicata ai sensi dell'art. 2909 c.c.<sup>254</sup>.

Per molto tempo in dottrina si è dibattuto se si trattasse di un rito a cognizione sommaria o di un rito a forme semplificate, ma a cognizione piena; senza dubbio, stando anche a quanto si legge nella Relazione illustrativa al decreto<sup>255</sup>, nell'ottica del legislatore delegato deve assolutamente condividersi

---

<sup>253</sup>In realtà, come è stato osservato da qualcuno (V., su tutti, F. RUSSO, Op. cit., p. 63), l'istituto non ha avuto il grandissimo utilizzo che il legislatore auspicava e ciò, probabilmente, sia a causa della possibilità di mutamento nel rito ordinario, sia a causa della sua ambiguità di fondo.

<sup>254</sup>Così, G. BALENA, *Il procedimento sommario di cognizione*, in Foro italiano, 2009, V, p. 324 ss.

<sup>255</sup>Nella quale è precisato che “sono stati ricondotti al modello del procedimento sommario di cognizione, inteso come giudizio a cognizione piena sia pure in forme semplificate ed elastiche rispetto ai due residui irriducibili snodi del rito ordinario offerti dagli articoli 183 e 189 del codice di procedura civile, i procedimenti speciali caratterizzati da un'accentuata semplificazione della trattazione o

l'idea per la quale il procedimento sommario di cognizione deve essere inteso come un giudizio a cognizione piena ed esauriente, sebbene semplificata nelle forme<sup>256</sup>: in altre parole, è il rito ad essere sommario e non la cognizione che sarà piena<sup>257</sup>.

A conferma di ciò, vi è il fatto che la legge parli di “procedimento sommario” e non di “cognizione sommaria”.

La sommarietà che caratterizza tale procedimento viene ricollegata, pertanto, all'istruttoria: istruzione sommaria vuol dire deformalizzata rispetto a “tutte le formalità non necessarie al contraddittorio”; infatti, in base a quanto stabilito dall'art. 702-ter, terzo comma, c.p.c., nel procedimento sommario di cognizione viene omessa ogni formalità ed il giudice procede nella maniera in cui ritiene più opportuna<sup>258</sup>.

In questi termini, dunque, è chiaro che, esplicandosi nella concentrazione del procedimento e mirando allo snellimento della parte centrale del processo, la sommarietà vada ad incidere essenzialmente sul modo in cui viene gestita la controversia

---

dell'istruzione della causa, rivelata, spesso nella maggior parte dei casi, dal richiamo della procedura camerale prevista e disciplinata dagli articoli 737 e seguenti del medesimo codice”.

<sup>256</sup>Così, F. RUSSO, Op. cit., p. 65.

<sup>257</sup>Questa opinione è condivisa anche dalla giurisprudenza di merito, secondo la quale “il procedimento sommario di cognizione *ex artt. 702-bis e ss. c.p.c.* è un processo a cognizione piena, poiché nella sua destinazione prevale la funzione di accertare definitivamente chi ha ragione e chi ha torto fra le parti. Non si tratta, dunque, di un rito da inscrivere nella tutela sommaria” (Trib. Varese, sez. I civ., ordinanza 18 novembre 2009).

<sup>258</sup>In questo senso si muove anche la giurisprudenza di merito la quale afferma che “nel rito di cui agli artt. 702-bis e ss. c.p.c. la sommarietà non va intesa come superficialità o riduzione al minimo delle prove, bensì come omissione di formalità e di formule sacramentali e, quindi, di semplificazione e snellimento delle procedure. Conseguenza di questa concezione è che, nel rito sommario opera con pienezza e senza alcuna limitazione il principio dell'onere probatorio *ex art. 2967 c.c.* e quindi, l'unico vantaggio che può ottenere l'attore rispetto al procedimento ordinario è quello di una maggiore speditezza della trattazione, ma non già un suo esonero dall'assolvimento di tale onere”. (Trib. Piacenza, ord. 27 maggio 2011).

Se l'istruttoria sommaria, così intesa, non è possibile si passa al rito ordinario; infatti, ove ritenga necessaria un'istruzione non sommaria, il giudice converte il rito da sommario in ordinario, fissando l'udienza *ex art.* 183 c.p.c.<sup>259</sup>.

Traspare con assoluta evidenza, quindi, il fatto che il legislatore ordinario, scegliendo di porre il procedimento sommario di cognizione quale alternativa al rito comune, per le cause caratterizzate da un'attività istruttoria più semplice, abbia voluto comunque prevedere due rimedi al “dimensionamento” delle garanzie, derivato dalla conseguente semplificazione delle forme: la possibilità, per il giudice, di fissare l'udienza di cui all'art. 183 c.p.c. e, in difetto, un appello più aperto alla deduzione di nuovi mezzi di prova.

Da un attento esame sul decreto sulla semplificazione, è facile notare che il rito sommario utilizzato come procedimento base dal decreto in oggetto prevede, però, delle differenze rispetto a quello dettato dalle norme del Capo III *bis* del titolo I del libro quarto del codice di procedura civile.

Quantunque anche in questo caso si tratti di un rito che, pensato dal legislatore delegato per le controversie meno complesse che si prestano ad una più immediata decisione, magari senza alcuna attività istruttoria, debba essere considerato ad ogni effetto un processo a cognizione piena, la cui “sommarietà” deve essere intesa non come superficialità dell'accertamento, bensì come mera semplificazione di ogni fase successiva a quella introduttiva, è necessario considerare, tuttavia, che il modello sommario di cognizione volto alla riduzione e semplificazione dei riti ha ben poco a che vedere con l'omonimo procedimento disciplinato dal codice di rito.

Tali modifiche sono apparse necessarie anzitutto in virtù del fatto che nella sua formulazione originale, tale procedimento, come abbiamo osservato, è

---

<sup>259</sup>Come precisa G. BALENA, *Il procedimento sommario di cognizione*, in *Foro italiano*, 2009, V, p. 324 ss., una simile circostanza, però, si può apprezzare solo dopo l'instaurazione del contraddittorio ed è rimessa, quindi, ad una valutazione discrezionale del giudice che potrebbe, appunto, decidere di far proseguire il giudizio nelle forme ordinarie.

riservato al giudice monocratico; ossia, è applicabile solo a quelle controversie che siano devolute alla competenza del tribunale in composizione monocratica.

Dal momento che, invece, molte delle controversie del decreto 150/2011 sono di competenza in primo grado di un organo giudicante diverso dal tribunale in composizione monocratica, il legislatore delegato ha dovuto necessariamente prevedere “norme di aggiustamento” capaci di far funzionare il rito sommario anche con riguardo a quest'ultime<sup>260</sup>.

Pertanto, anche con riferimento a tale rito, proprio alla luce della disapplicazione, come vedremo a breve, di alcune norme regolate dagli artt. 702-*bis* ss c.p.c., è opportuno distinguere fra la versione “codicistica” del procedimento sommario di cognizione (posta dagli artt. 702 *bis* – 702 *quater* c.p.c.) e quella “adattata” dal legislatore delegato<sup>261</sup>; oppure, se si preferisce, fra rito sommario di cognizione “puro” e rito sommario di cognizione “impuro”<sup>262</sup>.

**8. Le deroghe al procedimento sommario di cognizione previsto dal codice di rito: le norme codicistiche espressamente escluse.**

Passando alla disamina delle novità peculiari che sono state introdotte dal legislatore delegato relativamente al rito sommario di cognizione, esse sono solennemente riassunte dall'art. 3 del decreto in commento, il quale corregge il

---

<sup>260</sup>Così, M. FARINA, Op. cit., p. 27.

<sup>261</sup>Cfr. A. CARRATTA, Op. cit., p. 45.

<sup>262</sup>Così, L. VIOLA, Op. cit., p. 47, per il quale sono “impuri” i riti previsti dal codice di procedura civile che tuttavia sono parzialmente modificati dalla riforma, diversamente dai riti cd. “puri” che sono quelli previsti dal codice di procedura civile che si applicano, invece, per intero *tout court*, non essendo toccati dalla riforma *de qua*.

rito in questione ai fini della sua applicazione alle controversie sottoposte a questo modello processuale<sup>263</sup>.

**8.1.** L'ambito di applicazione del rito sommario di cognizione “semplificato”: la disapplicazione dei commi secondo e terzo dell'art. 702-ter c.p.c.

In particolare, questo articolo si apre enunciando che nei procedimenti disciplinati dal Capo III del d.lgs. 150/2011 non si applicano i commi secondo e terzo dell'art. 702-ter c.p.c.<sup>264</sup>.

Di conseguenza, in primo luogo il giudice non è legittimato a dichiarare, con ordinanza non impugnabile, l'inammissibilità della domanda<sup>265</sup> (e della domanda riconvenzionale) laddove egli accerti che quest'ultima non appartiene alla competenza del tribunale in composizione monocratica<sup>266</sup>.

Tale esclusione è motivata dal fatto che, per questo modello processuale, non opera il criterio previsto dall'art. 702-bis c.p.c.<sup>267</sup> finalizzato all'individuazione

---

<sup>263</sup>Cfr. R. TISCINI, Op. cit., p. 24, la quale precisa che tale art. 3, in realtà, non sia autosufficiente, dal momento che esso non basta ad individuare tutto il *corpus* normativo che si applica ai procedimenti speciali di cui agli artt. 14-30 d.lgs.

<sup>264</sup>I quali stabiliscono che il giudice, se rileva che la domanda non rientra tra quelle indicate nell'art. 702-bis c.p.c., con ordinanza non impugnabile, la dichiara inammissibile. Nello stesso modo, provvede sulla domanda riconvenzionale.

Il giudice, se ritiene che le difese svolte dalle parti richiedono un'istruzione non sommaria, con ordinanza non impugnabile, fissa l'udienza di cui all'art. 183 c.p.c. ed in tal caso si applicano le disposizioni del libro III.

<sup>265</sup>Ossia, sia dell'atto introduttivo iniziale (cd. ricorso in citazione), sia della comparsa di risposta con domanda riconvenzionale.

<sup>266</sup>Cfr. L. VIOLA, Op. cit., p. 47, secondo cui, *e.g.*, se il ricorso in citazione viene presentato davanti al giudice di pace, quest'ultimo “non potrà *sic et simpliciter* dichiararne l'inammissibilità, diversamente da quanto avviene nel rito sommario cd. puro”.

<sup>267</sup>Il quale stabilisce che il rito sommario opera “nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica”. Secondo R. TISCINI, Op. cit., p. 27, “alla disapplicazione di questo articolo si può

dell'ambito di applicazione del rito sommario di cognizione<sup>268</sup>.

Infatti, è lo stesso schema di decreto legislativo, o meglio i singoli criteri speciali descritti dagli artt. 14 ss., a stabilire quale rito debba trovare applicazione, limitando, in tal modo, le ipotesi di errore; in altre parole, nell'ambito di applicazione del decreto semplificazione, l'art. 702-*bis* c.p.c. è sostituito dalla previsione dell'art. 4 del decreto stesso che dispone non già una declaratoria di inammissibilità, ma un mutamento di rito<sup>269</sup>.

L'inapplicabilità del secondo comma dell'art. 702-*ter* trova la propria giustificazione, quindi, nel fatto che il legislatore delegato abbia scelto di regolare in modo diverso il mutamento del rito, nell'ipotesi in cui sia stato applicato il rito sbagliato<sup>270</sup>.

Quanto alla inapplicabilità del terzo comma dell'art. 702-*ter* c.p.c.<sup>271</sup>, il giudice non è legittimato a convertire il rito in favore di quello ordinario, fissando l'udienza *ex art.* 183 c.p.c.; in altre parole, dunque, è escluso il “ritorno” al procedimento ordinario di cognizione, laddove il giudice ritenga che le difese svolte dalle parti richiedono un'istruzione non sommaria.

In realtà, l'esclusione di questa possibilità nel modello sommario di cognizione destinato alla semplificazione e riduzione dei riti ha suscitato in dottrina varie perplessità.

---

giungere mediante il rinvio che lo stesso art. 702-*ter* c.p.c., a sua volta non operante nel modello sommario, fa all'art. 702-*bis* comma 1 c.p.c.”.

<sup>268</sup>Cfr. R. TISCINI, Op. cit., p. 26.

<sup>269</sup>Come chiarisce R. TISCINI, Op. cit., p. 27, “*Lex specialis derogat generali*”, ossia non viene richiamato dall'art. 3 del decreto 150/2011 il criterio generale posto dall'art. 702-*bis* c.p.c., dal momento che l'ambito di applicazione del modello sommario è individuato da tanti altri criteri speciali.

<sup>270</sup>Così, A. CARRATTA, Op. cit., p. 46.

<sup>271</sup>A norma del quale “se ritiene che le difese svolte dalle parti richiedono una istruzione non sommaria, il giudice, con ordinanza non impugnabile, fissa l'udienza di cui all'articolo 183. In tal caso si applicano le disposizioni del Libro secondo”.

Va precisato, innanzitutto, che questa scelta del legislatore delegato derivi dai limiti imposti dal legislatore delegante.

La conversione del rito da sommario ad ordinario è stata infatti esclusa in attuazione dello specifico criterio posto dall'art. 54 comma 4 lett. b) n. 2) della legge delega<sup>272</sup> sicché, a prescindere dalla eventuale complessità dell'istruzione, quest' ultima, dunque, è ritenuta dal legislatore sempre idonea ad essere svolta nelle forme sommarie.

Secondo autorevole dottrina, tale previsione è senza dubbio coerente con il fatto che, mentre il procedimento sommario di stampo codicistico, essendo pensato per trovare il giusto equilibrio fra pienezza e sommarietà della cognizione<sup>273</sup>, viene sempre considerato un'alternativa, per le cause che prevedono un'istruttoria semplificata, al procedimento di cognizione ordinario, quello “adattato” dal legislatore delegato per le materie previste dal Capo III del decreto, invece, rappresenta l'unica forma possibile per la trattazione di queste controversie.

In altre parole, a differenza del procedimento sommario dettato dal codice di rito che rappresenta una libera scelta della parte attrice, laddove ritenga che non sia necessaria un'istruttoria “pesante”, quello finalizzato alla semplificazione e riduzione dei riti, invece, viene imposto dalla legge come strumento per ottenere giustizia nelle materie tipizzate, ossia in quelle che siano caratterizzate da una semplificazione nella trattazione e istruzione.

Pertanto, operando il modello sommario *a priori* per tutte le controversie che, in quanto contraddistinte da “prevalenti caratteri di semplificazione della

---

<sup>272</sup>Il qual stabilisce che, con riferimento ai procedimenti ricondotti al modello sommario, resta “tuttavia esclusa per tali procedimenti la possibilità di conversione nel rito ordinario”.

<sup>273</sup> Così, R. TISCINI, Op. cit., p. 28, secondo la quale il meccanismo che caratterizza il procedimento sommario di cognizione, dettato dal codice di rito, è quello per cui: quando la causa potrebbe essere sorretta da una istruzione sommaria, il procedimento prosegue in queste forme; viceversa, quando richiede una istruzione non sommaria, è necessario che il rito sia convertito in quello ordinario di cognizione, mediante la fissazione, da parte del giudice, dell'udienza ex art. 183 c.p.c.

*trattazione o dell'istruzione della causa*”, siano destinate ad una istruzione sommaria, per esse è inibito disporre un mutamento del rito nella cognizione piena di tipo ordinario<sup>274</sup>.

Secondo la Relazione illustrativa al decreto, invece, il fatto che sia stata esclusa la facoltà di conversione del rito sommario in rito ordinario anche per quelle specifiche controversie disciplinate dal Capo III del presente decreto, potrebbe, a ben vedere, rappresentare un *vulnus* ai diritti delle parti interessate, qualora, nel caso concreto, la controversia da trattarsi esclusivamente con il rito sommario necessiti, invece, in base alle domande, eccezioni, ed istanze dei contendenti, di un'attività istruttoria più complessa ed articolata.

D'altra parte, questa osservazione critica diventa ancora più significativa se si pensa che, in alcuni dei procedimenti speciali ricondotti al rito sommario di cognizione<sup>275</sup>, il provvedimento conclusivo è inappellabile.

In questi casi le parti, “spogliate in primo grado della facoltà di indurre il giudice a disporre il proseguo nelle forme ordinarie per dar sfogo alle loro difese non sommarie”<sup>276</sup>, sono pertanto vincolate ad una istruttoria semplificata, senza poter disporre di una fase di appello a cognizione piena ed esauriente, come accadrebbe, invece, in base a quanto previsto dal codice di rito, nel processo sommario di cognizione “originario”.

In questi termini, dunque, è evidente constatare come la scelta compiuta dal legislatore delegato di escludere la possibilità prevista dal terzo comma dell'art. 702-ter c.p.c., ossia di far proseguire il giudizio con il rito ordinario, potrebbe complicare ulteriormente la vita degli addetti ai lavori. Quest'ultimi,

---

<sup>274</sup>Mentre resta ferma la possibilità, da un lato, di dichiarare l'inammissibilità di qualsiasi domanda connessa a quella principale e, tuttavia, esclusa dal rito speciale, dall'altro di disporre la separazione della eventuale domanda riconvenzionale, *ex art. 702-ter*, comma 4, c.p.c.

<sup>275</sup>Si pensi, *e.g.*, al procedimento per l'opposizione al decreto di pagamento di spese di giustizia o in materia di espulsione dei cittadini di stati non membri UE, che esamineremo meglio nel prossimo capitolo.

<sup>276</sup>Così la cit. Relazione illustrativa al decreto.

infatti, in presenza di particolare fattispecie regolata dal modello sommario che potremmo definire “complessa” o “mista” (ossia, fattispecie che vada ad intrecciarsi con altra differente, per la quale potrebbe trovare applicazione, per esempio, il rito ordinario<sup>277</sup>), necessariamente dovranno stare attenti ad interpretare sul piano processuale, in maniera uniforme, le vigenti disposizioni normative, vecchie e nuove.

**8.2.** Le deroghe relative alla composizione dell'organo giudicante e all'assunzione dei mezzi istruttori.

Un'altra importante differenza rispetto alla versione “codicistica” del procedimento sommario di cognizione è data dal fatto che in quello “adattato” non è prevista alcuna limitazione relativamente all'organo giudicante chiamato ad applicarlo.

Per quanto concerne le controversie destinate a ricadere nell'ambito del rito sommario di cognizione, infatti, è prevista una significativa deroga rispetto a quanto sancito dall'art. 702-*bis* c.p.c., sul versante della composizione dell'organo giudicante.

In altri termini, mentre il procedimento sommario di cognizione dettato dal codice di rito, ai sensi dell'art. 702-*bis* c.p.c. opera solo “nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica”, il “nuovo modello sommario”, destinato alla semplificazione e riduzione dei riti, invece, trova applicazione indipendentemente dall'autorità giudiziaria da adire (Corte di Appello in primo grado, Tribunale o Giudice di Pace) e della sua

---

<sup>277</sup>Come ad esempio può accadere nel caso di procedimenti in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato, quando il cliente contesti la parcella del professionista, oppure, proponga lui stesso domanda riconvenzionale per danni fondata su una asserita responsabilità del professionista.

composizione (monocratica o collegiale)<sup>278</sup>.

Al riguardo, il secondo comma dell'art. 3 precisa che, quando la causa è giudicata in primo grado in composizione collegiale<sup>279</sup>, il presidente del collegio designa il giudice relatore<sup>280</sup> con il decreto di cui all'art. 702-*bis*, terzo comma, c.p.c. (ossia, con il decreto di fissazione dell'udienza) e può delegare<sup>281</sup> l'assunzione dei mezzi istruttori ad uno dei componenti del collegio.

Questa norma chiarisce, quindi, che quando la trattazione è collegiale, la delega del presidente ad uno dei componenti del collegio può riguardare solo l'assunzione e non l'ammissione dei mezzi di prova, che resta sempre di pertinenza del collegio.

Questa previsione, d'altra parte, appare senza dubbio in linea con quanto previsto dall'ultima parte dell'art. 702-*quater* c.p.c., la quale dispone, appunto, che in appello *“il presidente del collegio può delegare l'assunzione dei mezzi*

---

<sup>278</sup>Cfr. A. CARRATTA, Op. cit., p. 47, il quale aggiunge che l'applicabilità del procedimento sommario “adattato” anche ad ipotesi di trattazione collegiale viene motivata, nella Relazione illustrativa, con il fatto che, in alcuni casi, le controversie già appartenevano alla competenza del giudice collegiale e quindi, questa competenza non poteva essere modificata in virtù di quanto stabilito dalla legge delega che inibiva al legislatore delegato di modificare i criteri di competenza e quelli di composizione dell'organo giudicante, previsti dalla legislazione previgente

<sup>279</sup>La scelta di utilizzare il procedimento sommario anche per le controversie che sono di competenza del tribunale in composizione collegiale è, tuttavia, duramente criticata da A. CARRATTA, Op. cit., p. 46, il quale osserva che “l'opzione del legislatore a favore della competenza del tribunale collegiale sembra di per sé un indice dell'assenza del criterio fondamentale della semplificazione della trattazione o dell'istruzione, che la legge delega indicava come criterio al quale ispirarsi nel selezionare le controversie da sottoporre al procedimento sommario”.

<sup>280</sup>Proprio con riguardo alla nomina del giudice relatore, la Relazione illustrativa precisa che “posto che, appunto, la trattazione è collegiale, si parla naturalmente di giudice relatore e non istruttore”.

<sup>281</sup>Relativamente, invece, alla delega di funzioni, la cit. Relazione illustrativa aggiunge che “sulla delega all'assunzione (e non all'ammissione) dei mezzi istruttori, il riferimento è al solo presidente, in linea con quanto previsto dall'art. 702-*quater* cod. proc. civ.”

*istruttori ad uno dei componenti del collegio”<sup>282</sup>.*

In realtà, è opportuno precisare che, secondo quanto osservato dalla più recente giurisprudenza di legittimità, anche nel caso in cui non sia prevista espressamente la possibilità di delegare l'assunzione della prova ad un componente del collegio, il mezzo istruttorio così raccolto non deve essere ritenuto nullo, per violazione dell'art. 158 c.p.c., dal momento che “l'attività istruttoria svolta su delega del collegio da parte di uno dei suoi componenti, in violazione della regola della trattazione collegiale dell'appello davanti alla corte di appello, non si traduce automaticamente in un vizio di costituzione del giudice ai sensi dell'art. 158 c.p.c., con conseguente nullità assoluta della relativa pronuncia, occorrendo, a tal fine, la specifica deduzione e il positivo riscontro, che l'attività stessa abbia, in concreto, comportato l'esplicazione di funzioni, se non decisorie, certamente valutative, riservate dalla legge al collegio”<sup>283</sup>.

9. L'atto introduttivo e la costituzione delle parti nel rito sommario di cognizione “semplificato”.

Una volta esclusa l'applicazione del secondo e del terzo comma dell'art. 702-ter c.p.c., bisogna sottolineare che per il resto le regole del procedimento sommario di cognizione contemplate dal codice di rito si applicano interamente e senza alcuna riserva di compatibilità.

Innanzitutto, eccetto per la parte in cui sancisce che il procedimento sommario

---

<sup>282</sup>Come chiarisce R. TISCINI, Op. cit., p. 36, pertanto, la delega di funzioni (che vede come destinatario solo il presidente del collegio e non uno qualsiasi dei suoi componenti) “non è una novità e forse alla sua applicabilità al modello sommario si sarebbe potuti giungere in virtù dell'applicazione dell'art. 702-quater c.p.c (norma non espressamente esclusa) al modello sommario.

<sup>283</sup>Così, Cass civ., sez. III, 14 giugno 2011, n. 12597 in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 6, 894. Nello stesso senso, Cass. civ., sez. I, 22 luglio 2005, n. 15523, *ivi*, 2008.

si applica solo nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica, trova applicazione l'art. 702-*bis* c.p.c. relativo alla forma della domanda ed alla costituzione delle parti.

La forma per introdurre questo procedimento è, dunque, quella del cd. ricorso in citazione, istituto inedito ed introdotto proprio con la novella della legge 69/2009<sup>284</sup>.

Nella sostanza, si tratta di un ricorso che si contraddistingue, però, dalla *vocatio in ius* tipica dell'atto di citazione; in particolare, l'atto introduttivo segue il ricorso per ciò che riguarda il *dictum* formale e la modalità di instaurazione del contraddittorio.

Per ciò che attiene *alla vocatio in ius*, inerente l'avvertimento delle decadenze *ex art. 167 e 38 c.p.c.*, viene seguito, invece, il modello dell'atto di citazione.

Il deposito del ricorso, (il quale deve essere sottoscritto ai sensi dell'art. 125 c.p.c.<sup>285</sup> e contenere tutti gli elementi prescritti dai nn. 1-6 dell'art. 163, terzo comma, c.p.c. per l'ordinario atto di citazione), segna il momento di costituzione dell'attore, oltre che dell'inizio del procedimento.

Per quanto riguarda l'art. 702-*ter* c.p.c., esclusi, come abbiamo visto, i commi secondo e terzo, per il resto esso viene richiamato nella sua interezza.

Per prima cosa, quindi, il giudice se ritiene di essere incompetente, lo dichiara con ordinanza; inoltre resta ferma la possibilità, da un lato, di dichiarare l'inammissibilità di qualsiasi domanda connessa a quella principale e, tuttavia, esclusa dal rito speciale, dall'altro di disporre la separazione della eventuale

---

<sup>284</sup>Nel procedimento sommario codicistico la domanda viene introdotta con ricorso, che ricalca pedissequamente la citazione, per essere pronti al traghettamento verso il processo ordinario. Dal momento che nel processo sommario "adattato", invece, è esclusa la conversione del rito in quello ordinario, c'è da chiedersi che senso abbia stabilire l'osservanza delle norme relative al contenuto degli atti introduttivi, quando il processo può essere avviato e gestito dalle parti personalmente e quando poi dall'udienza in avanti tutto è deformalizzato.

<sup>285</sup>Ossia, salvo che la parte sia abilitata a stare in giudizio personalmente, deve essere sottoscritto dal difensore munito di mandato.

domanda riconvenzionale, *ex art. 702-ter*, comma 4, c.p.c.

Questo significa che, se nel corso del procedimento sommario “semplificato” si verifica un cumulo delle domande, introdotte in via riconvenzionale dal convenuto, o anche in via di *reconventio reconventionis* dell'attore, le quali, però, non presentano gli opportuni requisiti di sommarietà, in tal caso, non potendo essere garantito il *simultaneus processus*, il giudice dovrà necessariamente disporre la separazione delle cause<sup>286</sup>.

Appare scontata anche l'applicabilità del quinto comma dell'art. 702-ter c.p.c., alla stregua del quale “*se non provvede ai sensi dei commi precedenti, alla prima udienza il giudice, sentite le parti, omissa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione rilevanti in relazione all'oggetto del provvedimento richiesto e provvede con ordinanza all'accoglimento o al rigetto delle domande*”.

In base a quanto prescritto da questa disposizione, che rappresenta certamente il tratto caratterizzante e peculiare del procedimento in esame, alla prima udienza il giudice dà ampio spazio al contraddittorio fra le parti, sollecita la trattazione di questioni, rileva l'eventuale errore nella introduzione del rito ed il difetto di competenza e dà avvio all'istruttoria della causa, con la possibilità, in base alla complessità della lite, di disporre il deposito di memorie allegative e istruttorie, nella certezza che dalla complessità eventuale comunque non scaturirà il passaggio alla cognizione piena.

Relativamente, invece, al regime di esecutorietà dell'ordinanza conclusiva del procedimento in esame, si applica il sesto comma dell'art. 702-ter c.p.c. ai sensi del quale essa è dotata di provvisoria esecutività e costituisce titolo per l'iscrizione dell'ipoteca giudiziale e per la trascrizione; come se non bastasse, non essendo espressamente esclusa dall'art. 3 del decreto in oggetto l'applicazione dell'ultimo comma dell'art. 702-ter c.p.c., l'ordinanza sommaria

---

<sup>286</sup>Così, R. TISCINI, Op. cit., p. 31.

contiene anche la condanna alle spese del procedimento, ai sensi degli artt. 91 ss c.p.c.<sup>287</sup>

Costituisce, invece, un altro rilevante correttivo alle regole generali del codice di procedura civile la circostanza che il procedimento sommario di cognizione destinato alla semplificazione e riduzione dei riti è adattabile anche alle controversie assegnate in primo grado alla Corte di Appello.

Ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 3 del d.lgs. 150/2011, infatti, quando è competente la Corte d'Appello in unico grado di merito, il collegio è chiamato ad applicare le norme del procedimento sommario in prime cure<sup>288</sup>; ossia, in tal caso non deve essere seguito il rito dell'appello ad ordinanza decisoria illustrato dall'art. 702-*quater* c.p.c., bensì il procedimento di primo grado del rito sommario, di cui agli artt. 702-*bis* e 702-*ter* c.p.c.

L'applicazione di questi articoli, però, non deve avvenire per intero, ma solo parzialmente; la prima parte del terzo comma dell'articolo 3 precisa, infatti, che deve essere fatta salva l'applicazione dei commi primo e secondo, sicché, anche quando in primo grado è competente la Corte di Appello, non sarà predicabile la conversione del rito e la dichiarazione di inammissibilità (di cui all'art. 702-*ter*, commi secondo e terzo, c.p.c.), mentre è possibile che il presidente del collegio nomini il giudice relatore e deleghi l'assunzione dei mezzi istruttori.

Infine, quanto al mezzo di impugnazione dell'ordinanza conclusiva del procedimento di primo grado, trova generale applicazione il disposto di cui all'art. 702-*quater* c.p.c., sempre che, però, l'appello non sia espressamente escluso dalle specifiche previsioni del medesimo d.lgs. 150/2011.

Infatti, l'ultima deviazione dalle regole generali del codice di procedura civile

---

<sup>287</sup>Cfr. F. RUSSO, Op. cit., p. 66.

<sup>288</sup>Così, la Relazione illustrativa che chiarisce, quindi, che quando è competente in primo grado la Corte di Appello, il procedimento applicabile è quello del primo grado di giudizio, ossia è uguale a quello che si svolge innanzi al Tribunale o al Giudice di Pace.

disciplinanti il procedimento sommario di cognizione consiste proprio nel fatto che, in una serie numerosa di ipotesi, il legislatore delegato abbia previsto la inappellabilità della decisione.

Per alcuni procedimenti regolati nel Capo III del decreto, quali, ad esempio, quelli in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato, quelli di opposizione a decreto di pagamento delle spese di giustizia, o quelli in materia di espulsione degli stranieri non appartenenti all'Unione europea, è stata espressamente esclusa l'appellabilità dell'ordinanza con cui si conclude il primo grado del procedimento sommario di cognizione<sup>289</sup>.

In particolare, è prevista la definizione della controversia in unico grado quando la competenza spetta, alla Corte di Appello in qualità di giudice di primo ed unico grado, oppure quando essa viene attribuita alla stessa Corte di Appello o al suo Presidente, oppure quando, nonostante la causa sia di competenza del tribunale o del giudice di pace, l'ordinanza sommaria sia espressamente dichiarata “non appellabile”<sup>290</sup>.

Quando il presidio del giudizio di appello manca, il procedimento sommario torna ad assomigliare a quei procedimenti camerale, per i quali l'unico rimedio è il ricorso per cassazione.

Questa scelta, tuttavia, ha suscitato in dottrina diversi dubbi e perplessità; secondo alcuni<sup>291</sup>, l'inappellabilità che connota alcuni di questi procedimenti ricondotti al rito sommario contrasta palesemente con la previsione dell'art. 702-*quater* c.p.c., dettato per l'appello, per cui l'ordinanza emessa dal giudice all'esito del procedimento, se non appellata, acquisisce autorità della cosa giudicata sostanziale *ex art.* 2909 c.c.; si è osservato che se l'ordinanza sommaria non è appellabile, evidentemente non sarà neanche idonea ad acquistare efficacia di giudicato sostanziale con la conseguenza che, in tal

---

<sup>289</sup>Cfr. A. CARRATTA, Op. cit., p. 49.

<sup>290</sup>Cfr. M. FARINA, Op. cit., p. 22.

<sup>291</sup>V., su tutti, G. A. CHIESI, La semplificazione dei riti civili, 2012, Roma, p. 26.

caso, di essa si produrranno solo gli effetti meramente esecutivi, ai sensi del sesto comma dell'art. 702-ter c.p.c.

Altra autorevole dottrina<sup>292</sup>, invece, ha osservato che la abolizione dell'appello, quale “valvola di sicurezza” in quanto, essendo aperto a nuove prove, permette nel procedimento in esame un recupero delle garanzie tipiche di una cognizione piena ed esauriente, collida da un lato con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dall'altro con l'effettività del diritto di difesa e del contraddittorio di cui agli artt. 24, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost.

Come se non bastasse, è stato evidenziato che questa soluzione, a ben vedere, risulta anche viziata da eccesso di delega<sup>293</sup>; invero, se si accede alla interpretazione dei principi delega, che impongono la salvaguardia solo di quelle norme processuali della legislazione speciale previgente che prevedono delle tutele sostanziali speciali, appare evidente come la non impugnabilità del provvedimento finale non rientri affatto fra le disposizioni finalizzate a prevedere una tutela di questo tipo.

Le giustificazioni che alla inappellabilità dell'ordinanza sommaria vengono offerte dal legislatore delegato, secondo quanto si legge nella Relazione illustrativa, muovono, invece, da premesse completamente diverse.

La scelta di escludere, per alcune controversie, il secondo grado di giudizio, è facilmente comprensibile per il fatto che, nell'ottica del legislatore delegato, il primo grado del modello sommario di cognizione costituisce un vero e proprio primo grado di giudizio a cognizione piena ed esauriente, ancorché

---

<sup>292</sup>V., in proposito, A. CARRATTA, Op. cit., p. 49; M. FARINA, Op. cit., p. 23; R. TISCINI, Op. cit., p. 39.

<sup>293</sup>Nella Relazione illustrativa, infatti, si legge che la scelta di prevedere, per alcune controversie, l'inappellabilità dell'ordinanza che chiude il procedimento sommario trova la propria giustificazione nell'esigenza di conservare “quanto stabilito dall'attuale disciplina quale effetto processuale speciale, in ossequio alle previsioni della legge delega (art. 54, 2° comma, lettera c della legge n. 69 del 2009)”.

semplificata nelle forme<sup>294</sup>; ossia, a prescindere dall'eventuale fase impugnatoria, esso è già di per sé in grado di assicurare la pienezza delle garanzie<sup>295</sup>.

Pertanto, posta così la questione, non rappresentando, cioè, il secondo grado di merito un complemento procedimentale necessario, secondo il legislatore delegato non sembra che essa possa condurre a qualche censura di incostituzionalità.

Le spiegazioni sopra esposte, addotte dal legislatore per giustificare la propria scelta, non sono però pienamente condivisibili.

Riguardo la prima giustificazione, quella in base alla quale il primo grado del procedimento sommario di cognizione sarebbe assimilabile al primo grado di un giudizio a cognizione piena, è difficile pensare che un giudizio caratterizzato dalla deformalizzazione legislativa di tutta l'attività processuale, possa essere ritenuto uguale a quello a cognizione piena ed esauriente, come in quello ordinario o in quello del lavoro, nel quale invece questa formalizzazione è massima<sup>296</sup>.

Per ciò che attiene, invece, alla seconda giustificazione, sebbene non vi siano dubbi riguardo la non costituzionalità del doppio grado di giurisdizione nel merito, resta poco chiaro il motivo per cui, fra tutte le controversie assoggettate al procedimento sommario di cognizione e regolate dal Capo III del decreto, senza che vi siano validi ragioni, per alcune sia possibile l'esperimento dell'appello, per altre, invece, tale possibilità sia esclusa.

---

<sup>294</sup>Cfr. A. CARRATTA, Op. cit., p. 50.

<sup>295</sup>Così, R. TISCINI, Op. cit., p. 39.

<sup>296</sup>Così, A. CARRATTA, Op. cit., p. 52; nello stesso senso, anche la Corte di Cassazione, sentenza 3 gennaio 2012, n.3.

## CAPITOLO III

### LA SUDDIVISIONE DEI 28 RITI NEI 3 MODELLI PROCESSUALI INDIVIDUATI DAL DECRETO LEGISLATIVO

Sommario: **1.** Alcune controversie disciplinate dal rito del lavoro “adattato”. - **1.1.** L'opposizione ad ordinanza – ingiunzione. - **1.2.** L'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada. - **1.3.** L'opposizione a sanzione amministrativa in materia di stupefacenti. - **1.4.** L'opposizione ai provvedimenti di recupero di aiuti di stato. - **1.5.** Le controversie in materia di applicazione delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali. - **2.** Alcune controversie disciplinate dal rito sommario di cognizione “adattato”. - **2.1.** Le controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato. - **2.2.** Il procedimento di opposizione a decreto di pagamento di spese di giustizia. - **2.3.** I procedimenti in materia di immigrazione - *a)* Le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini UE e dei loro familiari. - *b)* Le controversie in materia di allontanamento dei cittadini degli altri stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari. - *c)* Le controversie in materia di espulsione dei cittadini non UE e dei loro familiari. - *d)* Le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale. - *e)* L'opposizione al diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare. - **2.4.** L'opposizione alla convalida del trattamento sanitario obbligatorio. - **2.5.** Le azioni popolari e le controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali. - **2.6.** Le azioni in materia di eleggibilità e incompatibilità nelle elezioni per il Parlamento Europeo. - **2.7.** L'impugnazione delle decisioni della Commissione elettorale circondariale in tema di elettorato attivo. - **3.** I residui procedimenti improntati al rito ordinario di cognizione. - **3.1.** Le controversie in materia di rettificazione di attribuzione di sesso. - **3.2.** L'opposizione a procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici. - **3.3.** Le controversie in materia di liquidazione degli usi civici.

## 1. Alcune controversie disciplinate dal rito del lavoro “adattato”.

Una volta precisato cosa debba intendersi, ai fini del presente decreto, per rito del lavoro, grazie alla precisa definizione che di esso ci fornisce l'art. 1<sup>297</sup>, è utile passare all'analisi delle singole controversie che sono state ricondotte al procedimento laburistico.

Come è stato già osservato nel capitolo precedente, si tratta di controversie che prima del decreto legislativo in oggetto trovavano la propria disciplina in previgenti disposizioni procedurali dettate dalla legislazione speciale e che hanno in comune fra loro il fatto che in esse sono state sono stati colti ed individuati, quali tratti caratterizzanti, la concentrazione processuale o la officiosità dell'istruzione<sup>298</sup>.

La legge delega n. 69/2009 prevedeva, infatti, che potessero essere assoggettati al modello processuale del rito del lavoro sia i procedimenti in cui fossero prevalenti i caratteri della concentrazione processuale, (intendendosi con questa espressione lo svolgimento contestuale di attività che, invece, nel procedimento ordinario di cognizione verrebbero suddivise in varie e successive fasi, quali quella introduttiva, di trattazione, istruttoria e decisoria<sup>299</sup>), sia quelli in cui fossero presenti ampi poteri istruttori officiosi, ossia ampi poteri istruttori esercitabili officiosamente dal giudice<sup>300</sup>.

---

<sup>297</sup>Articolo, ai sensi del quale, come abbiamo già visto nel capitolo precedente, “*ai fini del presente decreto si intende per: [...] Rito del lavoro: il procedimento regolato dalle norme della sezione II del Capo I del titolo IV del libro secondo del codice di procedura civile*”. In particolare, tale articolo modella il rito del lavoro codicistico, dal momento che lo depura da tutte quelle disposizioni che sono dettate dal codice di rito esclusivamente in virtù della trattazione e decisione delle controversie in materia di rapporti di lavoro.

<sup>298</sup>Cfr. M. FARINA, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 5.

<sup>299</sup>Così, la più volte cit. Relazione illustrativa al decreto.

<sup>300</sup>V., in proposito, R. TISCINI, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma,

I procedimenti regolati dal rito del lavoro “adattato” sono specificatamente individuati dal Capo II del d.lgs. 150/2011; in particolare, gli artt. da 6 a 13 disciplinano le materie soggette a tale rito e, quindi, alla applicazione, salvo le peculiari modifiche previste per le singole controversie, dei principi generali indicati dal precedente art. 2<sup>301</sup>.

Nello specifico, sono regolate dal rito del lavoro le controversie in materia:

- a) di opposizione all'ordinanza-ingiunzione (art. 6);
- b) di opposizione al verbale di accertamento di violazioni del codice della strada (art. 7);
- c) di opposizione alle sanzioni amministrative in materia di stupefacenti (art. 8);
- d) di opposizione ai provvedimenti di recupero di aiuti di Stato (art. 9);
- e) di applicazione delle disposizioni del c.d. codice sulla privacy (art. 10);
- f) agraria;
- g) di impugnazione dei provvedimenti in materia di registro dei protesti;
- h) di opposizione ai provvedimenti in materia di riabilitazione del debitore protestato (art. 13).

Nei prossimi paragrafi si procederà ad un preciso esame delle principali novità che sono state introdotte dal decreto in oggetto relativamente ai predetti procedimenti; bisogna sin da ora sottolineare, però, il fatto che si tratta di procedimenti di particolare importanza e diffusione che costituiranno, probabilmente, il campo di maggiore applicazione pratica delle norme previste dal decreto semplificazione.

---

2011, p. 9.

<sup>301</sup>Sul punto si veda § 2.6

## 1.1. L'opposizione ad ordinanza – ingiunzione.

### ARTICOLO 6

1. *Le controversie previste dall'articolo 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo.*
2. *L'opposizione si propone davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione.*
3. *Salvo quanto previsto dai commi 4 e 5, e salve le competenze stabilite da altre disposizioni di legge, l'opposizione si propone davanti al giudice di pace.*
4. *L'opposizione si propone davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia:*
  - a) *di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro;*
  - b) *di previdenza e assistenza obbligatoria;*
  - c) *di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette;*
  - d) *di igiene degli alimenti e delle bevande;*
  - e) *valutaria;*
  - f) *di antiriciclaggio.*
5. *L'opposizione si propone altresì davanti al tribunale:*
  - a) *se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro;*
  - b) *quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore a 15.493 euro;*
  - c) *quando è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per le violazioni previste dal regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, dalla legge 15 dicembre 1990, n. 386 e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.*
6. *Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale.*
7. *L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5.*
8. *Con il decreto di cui all'articolo 415, secondo comma, del codice di procedura civile il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione. Il ricorso e il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente e all'autorità che ha emesso l'ordinanza.*
9. *Nel giudizio di primo grado l'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente. L'autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati. Nel giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 205 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il prefetto può farsi rappresentare in giudizio dall'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, la quale vi provvede a mezzo di propri funzionari appositamente delegati, laddove sia anche destinataria dei proventi della sanzione, ai sensi dell'articolo 208 del medesimo decreto.*
10. *Alla prima udienza, il giudice:*
  - a) *quando il ricorso è proposto oltre i termini di cui al comma 6, lo dichiara inammissibile con sentenza;*
  - b) *quando l'opponente o il suo difensore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento, convalida con ordinanza appellabile il provvedimento opposto e provvede sulle spese, salvo che l'illegittimità del provvedimento risulti dalla documentazione allegata dall'opponente, ovvero l'autorità che ha emesso l'ordinanza abbia omissis il deposito dei documenti di cui al comma 8.*
11. *Il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente.*

12. Con la sentenza che accoglie l'opposizione il giudice può annullare in tutto o in parte l'ordinanza o modificarla anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta, che è determinata in una misura in ogni caso non inferiore al minimo edittale. Nel giudizio di opposizione davanti al giudice di pace non si applica l'articolo 113, secondo comma, del codice di procedura civile.

13. Salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 6-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, gli atti del processo e la decisione sono esenti da ogni tassa e imposta.

Il primo procedimento ad essere ricondotto al rito del lavoro è quello storico previsto dalla legge 24 ottobre 1981 n. 689, rubricata «modifiche al sistema penale», che prevede le c.d. *sanzioni penali decriminalizzate*<sup>302</sup>; tale legge era stata emanata in funzione di generale assetto della tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti sanzionatori in materia di illeciti amministrativi, alcuni dei quali contestualmente depenalizzati<sup>303</sup>.

In base a quanto prescritto dall'art. 18 di questo testo normativo, infatti, la parte ha la possibilità di far pervenire scritti difensivi e di chiedere di essere sentita a fronte della contestazione di una violazione amministrativa o di un provvedimento che dispone la confisca di un bene.

In questo caso, al termine degli opportuni accertamenti, l'Autorità competente potrà archiviare il procedimento, oppure emettere ordinanza ingiunzione, avente efficacia di titolo esecutivo.

L'art. 6 del d.lgs. 150/2011 modifica in modo rilevante le previgenti regole che reggevano l'opposizione avverso le ordinanze ingiunzioni applicative di sanzioni amministrative, aggiornandole con le pronunce della Corte costituzionale; esso ha infatti riformulato l' art. 22 (che rimane in vigore) ed abrogato gli artt. 22-*bis* e 23 della l. 689/1981 inserendo le controversie in materia di opposizione ad ordinanza-ingiunzione fra i procedimenti regolati dal rito lavoro, in quanto caratterizzate da concentrazione processuale ed officiosità dell'istruzione.

---

<sup>302</sup>Cfr. F. VALERINI, *Commento sub art. 6*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 77.

<sup>303</sup>Cfr. R. GIORDANO, *Commento sub art. 6*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 73 ss.

Alla luce di ciò, quindi, le fonti normative che regolamentano il procedimento in questione sono due: in via generale, troveranno applicazione le norme del rito del lavoro di cui agli artt. 1 e 2 del decreto 150/2011; in via derogatoria, invece, si applicheranno le precise disposizioni contenute nell'art. 6 del medesimo decreto; e infine, nel caso in cui nessuna delle due norme disponga per l'ipotesi specifica, soccorrerà in via analogica il rito ordinario codicistico<sup>304</sup>.

Per ciò che attiene la competenza del giudice al quale proporre l'opposizione in tema di sanzioni amministrative, il decreto 150/2011 non ha introdotto modifiche sostanziali.

Così come già prescritto dall'art. 22-*bis* della legge n. 689/1981, resta una competenza generale del giudice di pace; il ricorso potrà essere proposto, infatti, in base al riparto di materie che l'art. 6 dettagliatamente individua, davanti al giudice di pace il quale dovrà applicare il rito del lavoro e potrà, dunque, ammettere mezzi di prova d'ufficio.

A questa regola di fondo si affiancano, tuttavia, precise eccezioni; nei casi indicati dai commi 4 e 5, infatti, il ricorso si propone davanti al Tribunale del luogo in cui la violazione è stata commessa<sup>305</sup>.

In particolare, devono essere proposte davanti al Tribunale le opposizioni ad ingiunzioni che non siano attribuite dalla legge ad altro giudice e che siano state applicate per una violazione relativa a materie concernenti: tutela del lavoro, igiene sui luoghi di lavoro e prevenzione degli infortuni sul lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria, tutela dell'ambiente dall'inquinamento,

---

<sup>304</sup>Così, P. G. DEMARCHI ALBENGO, *Il processo civile semplificato*, Varese, 2011, p. 51.

<sup>305</sup>Per ciò che concerne la competenza territoriale, rimane identica la regola già posta dall'art. 22 della legge 689/1981, per cui è competente il giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione. In dottrina ed in giurisprudenza si è discusso a lungo se tale competenza territoriale del giudice civile fosse o meno inderogabile. Nel senso della inderogabilità si è pronunciata la giurisprudenza; si veda, sul punto, Cass. civ., sez. I, 12 luglio 1996, n. 6346; Cass. civ., sez. I, 17 novembre 1990, n. 1131; Cass. civ., 26 gennaio 1988, n. 651; Cass. civ., sezioni unite, 17 giugno 1988, n.4131.

tutela della flora, della fauna e delle aree protette, igiene degli ambienti e delle bevande, disciplina valutaria e disciplina antiriciclaggio.

Un secondo gruppo di controversie escluse dalla competenza del Giudice di Pace è individuato in funzione dell'importo, delle conseguenze o della natura della sanzione irrogata con ordinanza ingiunzione.

L'opposizione si propone altresì davanti al tribunale: quando la controversia riguarda violazioni per le quali è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo ad euro 15.493, 00<sup>306</sup>; quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore ad euro 15.493, 00 oppure quando sia stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, da sola o congiunta a quest'ultima<sup>307</sup>.

Per ciò che riguarda le modalità di proposizione dell'opposizione e di svolgimento del processo, l'opposizione si propone con ricorso il cui contenuto<sup>308</sup> principale è la manifestazione di volontà di non accettare l'accertamento contenuto nell'ordinanza ingiunzione; il contenuto eventuale, invece, può essere rappresentato dalla richiesta di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento medesimo. In particolare, con riguardo alla sospensiva della esecutorietà dell'ordinanza ingiunzione opposta, l'art. 6 richiama *tout court* le regole generali poste dal precedente art. 5 dello stesso

---

<sup>306</sup>Già con l'art. 22-*bis*, il legislatore della legge 689/1981 ha preso in considerazione l'astratto massimo edittale e non, invece, l'importo in concreto fissato nel provvedimento.

<sup>307</sup>Cfr. F. RUSSO, *La semplificazione del processo civile*, Roma, 2011, p. 39, il quale aggiunge che quest'ultima eccezione non si applica nell'ipotesi di violazioni previste dal regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736 (cd. Legge assegni), dalla legge 15 dicembre 1990, n. 386 e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada).

<sup>308</sup>In linea con le precedenti disposizioni dell'art. 22 l. n. 689/1981, l'atto deve contenere l'indicazione del difensore, ovvero la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio del comune in cui ha sede il giudice adito, ovvero l'indicazione del numero di fax o l'indirizzo di posta elettronica certificata presso cui il ricorrente dichiara di voler ricevere le comunicazioni e notificazioni.

d.lgs 150/2011<sup>309</sup>.

Pertanto, posto che da sola l'opposizione non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, quando ricorrono “*gravi e circostanziate ragioni*”<sup>310</sup> indicate nella motivazione, il giudice, ove richiesto, sentite le parti, potrà concedere l'inibitoria con ordinanza non impugnabile<sup>311</sup>; nel caso in cui, invece, vi sia il pericolo di un “danno grave ed irreparabile”, la sospensione potrà essere disposta dal giudice con decreto *inaudita altera parte*.

In base a quanto prescrive l'art. 5 del decreto in commento, come abbiamo già osservato, la sospensione diviene però inefficacia se non è confermata, entro la prima udienza successiva, con l'ordinanza di cui al primo comma della stessa norma citata.

Rispetto alla disciplina previgente dell'ultimo comma dell'art. 22 della legge 689/1981<sup>312</sup> è chiaro, quindi, che quella nuova dettata dal legislatore delegato si presenti più complessa ed articolata<sup>313</sup>.

Innanzitutto, essa si caratterizza per un perfezionamento lessicale: l'espressione “*gravi ragioni*” ha sostituito per il procedimento in esame quella precedente, sostanzialmente equivalente, di “*gravi motivi*”, aggravando, in tal modo, i presupposti affinché la sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ordinanza impugnata possa essere concessa dal giudice.

In secondo luogo, nel caso di sospensione disposta *inaudita altera parte*, in

---

<sup>309</sup>Per una più approfondita disamina al riguardo si veda *supra*, § 2.4.

<sup>310</sup>Come osserva P. G. DEMARCHI ALBENGO, Op. cit., p. 52, l'espressione “*gravi ragioni*” ha sostituito per il procedimento in esame quella precedente, sostanzialmente equivalente, di “*gravi motivi*”.

<sup>311</sup>Sulla falsariga di quanto già enunciato in proposito dall'art. 22 l. n. 689/1981, ai sensi del quale: “l'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento, salvo che il giudice, concorrendo gravi motivi, disponga diversamente con ordinanza inoppugnabile”.

<sup>312</sup>Il quale recitava che: “*l'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento, salvo che il giudice, concorrendo gravi motivi, disponga diversamente con ordinanza inoppugnabile*”.

<sup>313</sup>V., in proposito, F. VALERINI, Op. cit., p. 84.

virtù della temporanea lesione del contraddittorio, la nuova disciplina richiede la presenza di un *quid pluris*, rappresentato dalla sussistenza del pericolo imminente di un danno grave ed irreparabile.

Tra le novità introdotte dal decreto 150/2011 in materia di opposizioni, vi è, ancora, il fatto che sul ricorrente non incombe più l'onere dell'allegazione della copia notificatagli del provvedimento oggetto della sua opposizione; a differenza di quanto previsto nel rito del lavoro "originario", ai sensi dell'ottavo comma dell'art. 6, infatti, spetta al giudice ordinare all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, una copia del rapporto e degli altri atti riguardanti l'accertamento, con la prova dell'avvenuta contestazione o notificazione della violazione<sup>314</sup>.

Inoltre, è espressamente previsto che il ricorso introduttivo del giudizio possa essere presentato anche a mezzo del servizio postale<sup>315</sup>.

In ogni caso, ai sensi del sesto comma dell'art. 6, il ricorso deve essere proposto alla cancelleria del giudice competente, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni (o, se l'opponente risiede all'estero, entro sessanta giorni)<sup>316</sup>, dalla notifica dell'ordinanza ingiunzione.

---

<sup>314</sup>Si tratta di una sostanziale riscrittura delle analoghe previsioni contenute nell'art. 23 l. n. 689/1981, sul giudizio di opposizione, in base alle quali, il giudice fissava l'udienza di comparizione con decreto steso in calce al ricorso, ordinando all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione.

<sup>315</sup>Così Corte Cost., 18 marzo 2004, n.98, in *Foro It.*, 2005, I, p. 3285, che ha asserito l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 l. n. 689/1981, nella parte in cui non permetteva l'utilizzo del servizio postale per la proposizione dell'opposizione.

<sup>316</sup>Con riguardo alla stessa disciplina già posta dall'art. 22 l. n. 689/1981, la giurisprudenza aveva osservato che tale termine debba essere considerato perentorio e che alla sua scadenza consegue la decadenza dell'esercizio della relativa facoltà processuale (Cass. civ., sez. I, 20 dicembre 2002, n. 18145). Inoltre, il suo computo va effettuato secondo le regole ordinarie del processo civile: non si calcola quindi il *dies a quo* ma si calcola il *dies ad quem*, ossia il giorno finale.

Anche la disciplina relativa alla ammissibilità del ricorso in opposizione ed alla dichiarazione della sua inammissibilità per inosservanza del termine di proposizione è stata radicalmente modificata dal decreto semplificazione rispetto a quella che aveva caratterizzato la legge depenalizzatrice n. 689 del 1981.

E' previsto, infatti, che qualora venisse rilevato che l'opposizione sia stata proposta fuori termine, l'inammissibilità del ricorso non potrebbe essere più essere dichiarata con ordinanza non appellabile, resa *inaudita altera parte*, bensì vi si dovrebbe provvedere in merito con sentenza, per ciò stessa soggetta ai normali mezzi di impugnazione. In altre parole, al fine di una maggiore tutela del contraddittorio anche in materia della inammissibilità del ricorso, il giudice deve provvedere sull'ammissibilità dell'opposizione soltanto dopo che, fissata la data della prima udienza ed ordinata la notifica del ricorso e del suo decreto alle parti, sia stato provocato il contraddittorio fra quest'ultime; l'eventuale dichiarazione dell'inammissibilità del ricorso è prevista dal legislatore delegato come provvedimento tipico della prima udienza e deve essere adottata nella forma della sentenza, che consente l'ordinario appello.

Una volta ricevuto il ricorso, entro cinque giorni dal suo deposito, il giudice provvederà a fissare con decreto la data dell'udienza; in base alle previsioni dell'art. 415 c.p.c., cui l'art. 6 espressamente rinvia, il ricorso ed il decreto vanno notificati, a cura della cancelleria, oltre che all'opponente anche alla autorità che ha emesso l'ordinanza<sup>317</sup>.

Sulla falsariga di quanto indicato dalle vecchie disposizioni<sup>318</sup>, il nono comma

---

<sup>317</sup>La giurisprudenza aveva individuato come momento sulla cui base stabilire la pendenza del giudizio e, quindi, la tempestività della proposizione del ricorso, la data di deposito dell'atto nella cancelleria del giudice e non la notifica successiva che quest'ultima deve effettuare alla controparte (Cass. civ., sez. I, 21 maggio 2002, n. 7433). Se invece il ricorso viene spedito tramite posta, la pendenza del giudizio è segnata da quando il plico è stato spedito.

<sup>318</sup>Già l'art. 23 della l. n. 689/1981 disponeva in tal senso. Nel caso in cui, invece, la parte scegliesse di

dell'art. 6 stabilisce che nel solo giudizio di primo grado l'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza hanno la possibilità di stare in giudizio personalmente, senza che sia necessario che siano assistiti o rappresentati da un difensore tecnico; a tal fine, l'autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi anche di propri funzionari appositamente delegati.

Il medesimo comma prevede, poi, che nel giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di cui all'art. 205 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (ossia, per le violazioni del codice della strada), il prefetto può farsi rappresentare in giudizio “*dall'amministratore cui appartiene l'organo accertatore*”, laddove sia anche destinataria dei proventi della sanzione, ai sensi dell'art. 208 del medesimo decreto<sup>319</sup>.

Per la costituzione in giudizio della Pubblica Amministrazione, invece, dal momento che il medesimo art. 6 del d.lgs. 150/2011 non detta alcuna disposizione, si applicano quelle previste dal codice di procedura civile relative alla costituzione delle parti nel rito del lavoro, in quanto compatibili con la fattispecie ora in esame.

Nella sostanza, dunque, l'Amministrazione dovrà costituirsi, per il tramite del soggetto che impersona l'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato oppure di un funzionario dipendente da questi delegato, dieci giorni prima

---

essere assistita da un difensore esercente legalmente, troverebbe applicazione l'art. 83 c.p.c.: la procura può essergli rilasciata a margine o in calce al ricorso con autentica della sottoscrizione della parte a cura del difensore stesso.

<sup>319</sup>In tal senso, la norma in concreto riprende quanto previsto dal comma 4-*bis* dell'art. 204-*bis* d.lgs. n. 285/1992, inserito dall'art. 39 l. n. 120/2010, che a questo fine stabiliva che: “la legittimazione passiva nel giudizio di cui al presente articolo spetta al prefetto, quando le violazioni opposte sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti dello Stato, nonché da funzionari e agenti delle Ferrovie dello Stato, delle ferrovie e tranvie in concessione e dell'ANAS; spetta a regioni, province e comuni, quando le violazioni sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni o, comunque, quando i relativi proventi sono ad essi devoluti ai sensi dell'art. 208”.

dell'udienza, depositando la documentazione ed il rapporto<sup>320</sup>.

La mancata comparizione dell'opponente, alla prima udienza, è disciplinata in maniera diversa rispetto a quanto previsto dall'art. 23 l. n. 689/1981.

Mentre da quest'ultimo essa era disciplinata come situazione da cui scaturiva in ogni caso la convalida del provvedimento opposto, la nuova disciplina introdotta dal decreto semplificazione, invece, impone al giudice di verificare che la mancata comparizione non sia dipesa da legittimi impedimenti; nello specifico, non è necessario che l'impedimento sia assoluto o insuperabile, bensì è sufficiente che esso, essendo improvviso, imprevedibile ed indipendente dalla volontà dell'opponente (o del suo procuratore), abbia rappresentato un ostacolo alla presentazione di quest'ultimo davanti al giudice<sup>321</sup>.

Nel caso di mancata comparizione ingiustificata dell'opponente o del suo difensore, ossia senza legittimo impedimento nel senso appena chiarito, il giudice dovrà convalidare il provvedimento opposto, con ordinanza motivata, impugnabile con l'appello, pronunciandosi al contempo anche sulle spese.

Qualora, invece, il ricorso sia stato tempestivo e compaia il ricorrente o il suo difensore, l'*iter* processuale segue la sequenza di azioni prevista dall'art. 420 c.p.c.: libero interrogatorio delle parti, tentativo di conciliazione, invito alla precisazione delle conclusioni, ammissione ed assunzione dei mezzi di prova, eventuale fissazione di un' udienza per la chiamata di un terzo e, infine, pronuncia della sentenza mediante lettura del dispositivo.

Come se non bastasse, alla luce di quanto si desume dalla lettura dell'art. 2 del decreto, con il procedimento di opposizione in tema di sanzioni

---

<sup>320</sup>Riguardo alla mancata costituzione della Pubblica Amministrazione, la giurisprudenza ha osservato che essa di per sé non giustifica l'assoluzione per insufficienza della prova della responsabilità dell'opponente, dal momento che il giudice deve decidere esaminando gli atti che anche il ricorrente è tenuto a produrre (Cass. civ., sez. II, 30 ottobre 2009, n. 23079).

<sup>321</sup>Così, Cass. civ., sez. lav., 18 dicembre 2006, n. 27030.

amministrative sono ritenuti compatibili anche gli art. 421 (relativo ai poteri istruttori del giudice, eccezione fatta per l'accesso sul luogo<sup>322</sup>), l'art. 424 (relativo alla consulenza tecnica) l'art. 428 (relativo alla dichiarazione di incompetenza) ed all'art. 429 c.p.c. (relativo alle note difensive ed alla lettura del dispositivo).

La fase attinente alla definizione del giudizio è regolata dall'art. 429 c.p.c.<sup>323</sup>: una volta completata la discussione orale, il giudice invita le parti a precisare le rispettive conclusioni ed a procedere alla discussione della causa; udite le conclusioni della parti, il giudice definisce il giudizio attraverso la pronuncia della sentenza.

Come è stato già osservato, in forza di quanto precisato dal decimo comma dell'art. 6, il procedimento in sede di opposizione può essere tuttavia definito già alla prima udienza attraverso la pronuncia da parte del giudice adito di una sentenza impugnabile che dichiara il ricorso inammissibile, nel caso in cui quest'ultimo sia stato presentato oltre il termine previsto; oppure, attraverso la pronuncia di convalida con ordinanza appellabile del provvedimento impugnato nel caso di mancata comparizione dell'opponente o del suo difensore senza addurre alcun legittimo impedimento<sup>324</sup>.

Nella Relazione illustrativa si legge comunque che “il giudice dovrà esaminare il ricorso nel merito – anche quando l'opponente o il suo difensore non si presentano alla prima udienza senza addurre alcun legittimo impedimento – tutte le volte in cui l'illegittimità del provvedimento impugnato risulti dalla

---

<sup>322</sup>In base a quanto stabilito nell'art. 421 c.p.c., il giudice ha la possibilità di indicare in qualsiasi momento alle parti le irregolarità degli atti e dei documenti che possono essere sanate e, a tal fine, assegna loro un termine per provvedervi, salvo gli eventuali diritti quesiti.

<sup>323</sup>Tale norma riprende in parte quanto già enunciato dall'art. 23 l. n. 689/1981, la quale stabiliva che ove alla prima udienza l'opponente od il suo difensore non si presentano senza addurre nessun legittimo impedimento, il giudice, con ordinanza appellabile, convalida il provvedimento opposto, ponendo a carico dell'opponente anche le spese successive all'opposizione.

<sup>324</sup>Cfr. R. GIORDANO, Op. cit., p. 79 ss.

documentazione allegata dall'opponente, ovvero l'autorità che ha emesso il provvedimento abbia omissis il deposito di copia del rapporto e degli atti connessi. In questi casi il giudice non potrà convalidare il provvedimento con ordinanza, ma dovrà decidere l'opposizione nel merito, con sentenza soggetta ai normali mezzi di impugnazione delle sentenze”.

Alla luce di ciò, quindi, il giudice non potrà affatto convalidare automaticamente l'ingiunzione, ma dovrà comunque valutare se l'illegittimità del provvedimento opposto risulti già dagli atti di causa; in altri termini, dovrà, in pratica, decidere il merito.

L'undicesimo comma stabilisce, peraltro, che il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente; viceversa, pronuncerà sentenza di rigetto dell'opposizione, nel merito, nel caso di ritenuta infondatezza della domanda.

Ai sensi del successivo comma, con la sentenza che accoglie l'opposizione il giudice può annullare in tutto o in parte l'ordinanza o modificarla anche limitatamente alla entità della sanzione dovuta, che è determinata in una misura in ogni caso non inferiore al minimo edittale<sup>325</sup>.

Lo stesso comma conclude precisando che nel giudizio di opposizione davanti al giudice di pace non si applica il secondo comma dell'art. 113 c.p.c.: nonostante si tratti di un rito che deve essere svolto per lo più dinnanzi al Giudice di Pace, è espressamente esclusa la possibilità di rendere la decisione secondo equità<sup>326</sup>.

Quanto ai mezzi di impugnazione, “benché manchi una norma specifica

---

<sup>325</sup>Riguardo a questa previsione, che riproduce in sostanza quanto previsto dall'art. 23, comma 11, l. n. 689/1981, merita di essere riportato il recente arresto di Cass. civ., Sez. Un., 15 dicembre 2010, n. 25304, in *Arch. giur. circol. e sinistri*, 2011, p. 208, alla cui stregua è stato chiarito che in caso di opposizione a verbale di contravvenzione stradale, il giudice può applicare, anche d'ufficio, una sanzione superiore a quella prevista in caso di mancato ricorso, secondo il suo libero convincimento, e, ovviamente, nei limiti edittali.

<sup>326</sup>Cfr. L. VIOLA, *La semplificazione dei riti civili*, Padova, 2011, p. 100.

sull'appello, la sentenza che definisce (in rito o in merito) il giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione è assoggettata ai normali mezzi di impugnazione delle sentenze”<sup>327</sup>.

La sentenza che definisce il giudizio è pertanto impugnabile con l'appello.

Resta da evidenziare, ancora, che, dal momento che fra le norme del “rito lavoro” applicabili alle controversie regolate dal Capo II del d.lgs. 150/2011 non rientra l'art. 433 c.p.c., il giudice di appello sarà individuato secondo i criteri generali contenuti nell'art. 341 c.p.c.: in altre parole, l'appello avverso le sentenze del giudice di pace e quello avverso le sentenze del tribunale si propongono, rispettivamente, al tribunale e alla Corte di Appello nella cui circoscrizione ha sede il giudice che ha pronunciato la sentenza di primo grado.

La determinazione del giudice competente deve quindi avvenire in conformità al giudizio ordinario di cognizione, e non in osservanza dei criteri indicati per individuare il giudice del lavoro in secondo grado; il giudice di appello nel procedimento di opposizione alle sanzioni amministrative non è, infatti, il giudice del lavoro.

Nonostante ciò, però, al giudizio di gravame si applicano le norme previste dal codice di rito per le controversie di lavoro, nei limiti di compatibilità indicati dal più volte ricordato art. 2: per il procedimento in oggetto, il rito da seguire in grado di appello è quello “lavoro”, come modificato dal Decreto in esame.

L'art. 6 si chiude con il tredicesimo comma in cui si dispone che salvo quanto previsto dall'art. 10, comma 6-*bis*, d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115, gli atti del processo e la decisione sono esenti da ogni tassa e imposta., con la precisazione che nei procedimenti di cui all'art. 23 della legge 689/1981, gli atti del processo sono soggetti soltanto al pagamento del contributo unificato, nonché delle spese forfetizzate secondo l'importo fissato all'art. 30 del presente

---

<sup>327</sup>Così, la cit. Relazione illustrativa.

testo unico<sup>328</sup>.

---

<sup>328</sup>Cfr. L. VIOLA, Op. cit., p. 100.

## 1.2. L'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada.

### ARTICOLO 7

1. *Le controversie in materia di opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada di cui all'articolo 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo.*

2. *L'opposizione si propone davanti al giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione.*

3. *Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data di contestazione della violazione o di notificazione del verbale di accertamento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale. Il ricorso è altresì inammissibile se è stato previamente presentato ricorso ai sensi dell'articolo 203 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.*

4. *L'opposizione si estende anche alle sanzioni accessorie.*

5. *La legittimazione passiva spetta al prefetto, quando le violazioni opposte sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti dello Stato, nonché da funzionari e agenti delle Ferrovie dello Stato, delle ferrovie e tranvie in concessione e dell'ANAS; spetta a regioni, province e comuni, quando le violazioni sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni.*

6. *L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5.*

7. *Con il decreto di cui all'articolo 415, secondo comma, del codice di procedura civile il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione. Il ricorso ed il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente ed ai soggetti di cui al comma 5.*

8. *Nel giudizio di primo grado le parti possono stare in giudizio personalmente. L'amministrazione resistente può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati.*

9. *Alla prima udienza, il giudice:*

a) *nei casi previsti dal comma 3 dichiara inammissibile il ricorso con sentenza;*

b) *quando l'opponente o il suo difensore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento, convalida con ordinanza appellabile il provvedimento opposto e provvede sulle spese, salvo che la illegittimità del provvedimento risulti dalla documentazione allegata dall'opponente, ovvero l'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato abbia omissis il deposito dei documenti di cui al comma 7.*

10. *Con la sentenza che accoglie l'opposizione il giudice può annullare in tutto o in parte il provvedimento opposto. Il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente. Non si applica l'articolo 113, secondo comma, del codice di procedura civile.*

11. *Con la sentenza che rigetta l'opposizione il giudice determina l'importo della sanzione in una misura compresa tra il minimo e il massimo edittale stabilito dalla legge per la violazione accertata. Il pagamento della somma deve avvenire entro i trenta giorni successivi alla notificazione della sentenza e deve essere effettuato a vantaggio dell'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, con le modalità di pagamento da questa determinate.*

12. *Quando rigetta l'opposizione, il giudice non può escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie o la decurtazione dei punti dalla patente di guida.*

13. *Salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 6-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, gli atti del processo e la decisione sono esenti da ogni tassa e imposta.*

Fra i procedimenti ora regolati dal rito del lavoro rientra l'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada, in quanto presenta caratteri di concentrazione processuale e di officiosità dell'istruzione<sup>329</sup>.

Nelle linee essenziali, tale procedimento trovava la propria disciplina nell'art. 204-*bis* del Codice della strada (ossia nel d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), il quale rimandava per le necessarie integrazioni alla legge depenalizzatrice n. 689 del 1981.

Tale norma è stata sostituita dall'art. 34 del d.lgs. 150/2011 e, attualmente, il suo testo rinvia parzialmente in quanto dettato dall'art. 7 del medesimo decreto il quale, a sua volta, ponendo tutta una serie di modifiche e deroghe alla disciplina “comune” del procedimento in esame, quale modello di rito da osservare rinvia al processo del lavoro, ove non sia dalla stessa norma stabilito diversamente.

Come è chiarito nella Relazione illustrativa, il legislatore ha scelto deliberatamente di non applicare al procedimento in materia di opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada la disciplina prevista dal precedente art. 6 per l'opposizione all'ordinanza ingiunzione, al fine di evitare incertezze interpretative legate alla verifica di compatibilità dei due riti<sup>330</sup>.

Nell'attuale impianto del decreto in esame, restano ferme la devoluzione della competenza *ratione materiae* al giudice di pace, nonché la originaria struttura del rito delineato dall'art. 204-*bis*, salvo il necessario coordinamento con la disciplina generale dettata dall'art. 6, al fine di creare un rito quanto più uniforme<sup>331</sup>.

---

<sup>329</sup>Cfr., P. LICCI, *Commento sub art. 7*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 90.

<sup>330</sup>Cfr. la cit. Relazione illustrativa al decreto.

<sup>331</sup>Osserva al riguardo la Relazione illustrativa che “*oltre alla norma che devolve al giudice di pace la*

Per ciò che attiene la competenza, anche per questo tipo di procedimento, al pari di quanto enunciato dall'art. 6, l'opposizione si propone dinnanzi al giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione, applicandosi il principio del *forum commissii delicti e*; anche in tal caso, non si applica il comma secondo dell'art. 113 c.p.c.; in altre parole, la decisione non può essere adottata in via di equità, dal momento che si tratta di conoscere di materie non disponibili.

Il termine di proposizione del ricorso, il quale è stato mutato rispetto alla disciplina previgente<sup>332</sup>, è, a pena di inammissibilità, di trenta giorni (o di sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero) dalla data di contestazione della violazione o di notificazione del verbale di accertamento.

È opportuno sottolineare, però, che il ricorso giurisdizionale, regolato dall'art. 204-*bis* del codice della strada, è alternativo al ricorso amministrativo al prefetto, di cui all'art. 203 del d.lgs. 285/1992; ai sensi di quanto previsto dall'art. 3 del decreto semplificazione, infatti, se è stato già presentato ricorso presso la prefettura, allora, quello giurisdizionale diretto al giudice di pace dovrà essere dichiarato inammissibile, (salva, comunque, la possibilità di proporre opposizione *ex art. 6* del presente decreto avverso l'ordinanza

---

*competenza in questa materia (articolo 204-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 285 del 1992), sono state mantenute le ulteriori peculiarità del rito attualmente in vigore, fatta eccezione per i casi in cui si è reso necessario rendere omogenea la disciplina di questo rito con quella del procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione (con cui il procedimento in esame presenta evidenti analogie, quanti ai presupposti e alla struttura)”.*

<sup>332</sup>Nella disciplina dettata dall'art. 204-*bis* del Codice della strada, invece, il termine della proposizione del ricorso era di sessanta giorni; tale articolo recitava infatti: “Art. 204-*bis*. (Ricorso al giudice di pace). 1. Alternativamente alla proposizione del ricorso di cui all'art. 203, il trasgressore o gli altri soggetti indicati nell'articolo 196, qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito, possono proporre ricorso al giudice di pace competente per il territorio del luogo in cui è stata commessa violazione, nel termine di sessanta giorni dalla data di contestazione o di notificazione”.

ingiunzione eventualmente emessa dal prefetto)<sup>333</sup>.

Inoltre, il ricorso, che deve necessariamente avere il contenuto minimo indicato dall'art. 125 c.p.c., può essere depositato anche a mezzo del servizio postale, in osservanza di quanto affermato dalla Consulta nella sentenza 18 marzo 2004, n. 98, in relazione alla disciplina previgente.

In base a quanto enunciato dal quarto comma dell'art. 7, l'opposizione proposta si estende anche alle sanzioni accessorie<sup>334</sup>, in quanto considerate un *unicum* inscindibile con quelle principali<sup>335</sup>: pertanto, anche se nel ricorso introduttivo non viene menzionata espressamente l'impugnazione pure delle sanzioni accessorie, quest'ultime si intenderanno impugnate *ex lege*<sup>336</sup>.

Il quinto comma della norma in commento, invece, individua espressamente il legittimato passivo in ipotesi di opposizione avverso il verbale di contravvenzione stradale.

In particolare, nei procedimenti di cui al presente articolo, la legittimazione passiva spetta al prefetto, quando le violazioni opposte sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti dello Stato, nonché da funzionari e agenti delle Ferrovie dello Stato, delle ferrovie e tranvie in concessione e dell'ANAS; spetta a regioni, province e comuni, quando le violazioni sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni<sup>337</sup>.

---

<sup>333</sup>Cfr. L. VIOLA, Op. Cit., p. 104.

<sup>334</sup>Cfr. il secondo comma dell'art. 204-*bis* del Codice della strada secondo cui: “il ricorso (...) si estende anche alle sanzioni accessorie”.

<sup>335</sup>Così, L. VIOLA, Op. cit., p. 106.

<sup>336</sup>Al riguardo, la Corte di Cassazione ha osservato che, quando la tipologia della violazione commessa non consente il pagamento in misura ridotta, il verbale di accertamento non può contenere che l'eventuale irrogazione immediata della sanzione accessoria, e non anche la quantificazione della sanzione pecuniaria, che dovrà essere irrogata successivamente dal prefetto tramite l'ordinanza ingiunzione (Cass. civ., sez. II, 3 marzo 2008, n. 5770).

<sup>337</sup>Con riferimento alla legittimazione passiva, in passato si era affermato un principio assolutamente

In caso di erronea individuazione del legittimato passivo imputabile, non all'opponente, bensì allo stesso ufficio giudiziario procedente che deve curare la notifica del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza, essendo in presenza di una ipotesi di violazione del contraddittorio, è imposta la cassazione della sentenza impugnata con rimessione degli atti al primo giudice, affinché quest'ultimo possa provvedere ad una nuova trattazione, previa rinnovazione della notifica<sup>338</sup>.

Nessuna precisazione, invece, viene fornita dalla norma in commento in merito alla legittimazione attiva, sicché deve ritenersi ancora in vigore il primo comma dell'art. 204-*bis* l. 285/1992 secondo cui legittimati a proporre ricorso sono il trasgressore e gli altri soggetti solidalmente responsabili con quest'ultimo<sup>339</sup>.

Come già previsto dall'art. 22 l. n. 689/1981 e dal comma 3-*ter* dell'art. 204-*bis* del codice della strada, l'opposizione proposta non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, ma l'efficacia esecutiva può essere sospesa secondo quanto previsto dall'art. 5 del decreto in esame; il giudice può concederla, su istanza di parte e con ordinanza non impugnabile, se ricorrono gravi e circostanziate ragioni da indicare esplicitamente nella motivazione, oppure con decreto pronunciato fuori udienza in caso di pericolo imminente di un danno grave ed irreparabile.

In quest'ultimo caso, però, l'inibitoria diviene inefficace se non è confermata, entro la prima udienza successiva, con ordinanza pronunciata nel contraddittorio.

---

diverso; la giurisprudenza riteneva, infatti, che il legittimato passivo a resistere nei confronti delle opposizioni proposte avverso il verbale di contravvenzione della polizia stradale fosse non l'organo accertatore dell'infrazione, bensì la singola amministrazione centrale o l'ente territoriale da cui apparteneva tale organo (Cass. civ., sez. II, 3 giugno 2004, n. 10557).

<sup>338</sup>V., in proposito, Cass. civ., Sez. Un., 16 febbraio 2006, n. 1317; Cass. civ., Sez. Un., 6 ottobre 2006, n. 21604; Cass. civ., sez. II., 09 giugno 2010, n. 13886.

<sup>339</sup>V., in proposito, P. Licci, Op. cit., p. 91.

La disciplina prevista con il decreto di fissazione dell'udienza disciplinata al settimo comma dell'art. 7 ricalca, sostanzialmente, quella prevista dall'ottavo comma del precedente articolo 6; attraverso l'emissione del decreto di cui al secondo comma dell'art. 415 c.p.c., il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, la copia del rapporto, gli atti relativi all'accertamento e quelli dimostrativi della contestazione o notificazione della violazione<sup>340</sup>.

Il ricorso ed il decreto sono notificati dalla cancelleria sia all'opponente (o, nel caso in cui sia stato indicato, al suo procuratore), sia all'autorità che ha emesso l'ordinanza.

L'ottavo comma dell'art. 7 prosegue affermando che, nel giudizio di primo grado, le parti possono stare in giudizio personalmente e che l'amministrazione resistente può essere rappresentata anche di funzionari appositamente delegati<sup>341</sup>.

Alla prima udienza, invece, in base a quanto si evince dal nono comma dell'art. 7, può essere dichiarata con sentenza impugnabile l'inammissibilità del ricorso nel caso in cui quest'ultimo sia stato proposto tardivamente, oppure se risulta che sia stato previamente effettuato il pagamento in misura ridotta, o che sia stato presentato ricorso amministrativo al prefetto; nel caso in cui, invece, l'opponente o il suo difensore non si presentino senza addurre alcun legittimo impedimento, il giudice convaliderà con ordinanza appellabile il provvedimento opposto, provvedendo altresì sulle spese del giudizio, salvo che l'illegittimità del provvedimento risulti dalla documentazione allegata dall'opponente, ovvero l'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato abbia omesso il deposito dei documenti di cui al settimo comma.

---

<sup>340</sup>La norma in questione riproduce interamente quanto previsto dal secondo comma dell'art. 23 l. n. 689/1981.

<sup>341</sup>Quando il legittimato passivo è il prefetto, quest'ultimo in giudizio può essere rappresentato da funzionari della prefettura-ufficio territoriale del Governo, da lui stesso delegati.

Se invece il ricorso è tempestivo e compare il ricorrente o il suo difensore, avrà luogo un'udienza identica a quella delineata dal precedente art. 6: il giudice procede all'istruzione, se necessaria, oppure invita le parti alla discussione e decide nel merito con sentenza motivata, ai sensi dell'art. 429 c.p.c.

nello specifico, il ricorso sarà accolto quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente annullando in tal caso, con la sentenza con cui è accolta l'opposizione, in tutto o in parte il provvedimento opposto; se, invece, rigetta il ricorso, ai sensi dell'undicesimo comma dell'art. 7, il giudice è chiamato a determinare l'importo della sanzione<sup>342</sup> in una misura compresa tra il minimo ed il massimo edittale stabilito dalla legge per la violazione accertata<sup>343</sup>.

Il pagamento della somma deve avvenire entro i trenta giorni successivi alla notificazione della sentenza e deve essere effettuato a vantaggio dell'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, con le modalità di pagamento da questa determinate<sup>344</sup>.

Il dodicesimo comma prevede poi che, quando rigetta il ricorso in opposizione, il giudice non può escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie ovvero la decurtazione dei punti dalla patente di guida<sup>345</sup>.

Infine, al tredicesimo comma l'art. 7 d.lgs. 150/2011 conclude affermando che,

---

<sup>342</sup>Conformemente a quanto disposto di recente dalla giurisprudenza di legittimità; v., in proposito, Cass., 15 dicembre 2010, n. 25304.

<sup>343</sup>Cfr. l'ultimo comma dell'art. 23 l. n. 689/1981.

<sup>344</sup>Tale disposizione riproduce fedelmente quanto previsto dal settimo comma dell'art. 204-*bis* d.lgs. n. 285/1992.

<sup>345</sup>Al riguardo, il quinto comma dell'art. 204-*bis* d.lgs. 285/1992 prevede che, in caso di rigetto del ricorso, il giudice di pace determina l'importo della sanzione e impone il pagamento della somma con sentenza immediatamente eseguibile. Il pagamento della somma deve avvenire entro i trenta giorni successivi alla notificazione della sentenza e deve essere effettuato a vantaggio dell'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, con le modalità di pagamento da questa determinate.

al pari della previsione di cui all'art. 6, il procedimento è esente da ogni tassa ed imposta.

Per la parte residua (per ciò che attiene, per esempio, ai mezzi di impugnazione della sentenza), la disciplina del procedimento in esame è modellata su quanto già previsto in relazione al precedente art. 6, cui integralmente si rinvia<sup>346</sup>.

---

<sup>346</sup>Cfr. P. LICCI, Op. cit., p. 95.

### 1.3. L'opposizione a sanzione amministrativa in materia di stupefacenti.

#### ARTICOLO 8

*1. Le controversie previste dall'articolo 75, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono regolate dall'articolo 6 del presente decreto, salvo quanto previsto dal comma 2.*

*2. Sono competenti il giudice di pace, e nel caso di trasgressore minorenni, il tribunale per i minorenni del luogo ove ha sede il prefetto che ha pronunciato il provvedimento impugnato.*

L'art. 75 del D.P. R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante “Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza”, prevede una serie di sanzioni di natura amministrativa per fattispecie di illecita importazione, esportazione, acquisto, ricezione a qualsiasi titolo o detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, fuori dei casi in cui queste condotte costituiscono reato<sup>347</sup>.

L'applicazione di queste sanzioni amministrative, (quali la sospensione della patente di guida, della licenza di porto d'armi, del passaporto o del permesso di soggiorno) consegue all'esito di una procedura piuttosto articolata che prende avvio con la contestazione immediata, da parte degli organi di polizia, della violazione, segue con il sequestro delle sostanze detenute illecitamente e termina con il ritiro della patente e con gli altri provvedimenti simili provvisori e cautelari.

Il prefetto, entro 40 giorni dalla ricezione della segnalazione, al fine di accertare l'infondatezza o meno di quest'ultima, adoterà un'apposita ordinanza con cui convoca la persona segnalata; se, al termine di tale convocazione, l'accertamento risulta fondato e appaiono dovute le sanzioni, il prefetto ne farà applicazione con un decreto.

L'art. 34 del d.lgs. 150/2011 ha novellato il nono comma dell'art. 75 del

---

<sup>347</sup>Cfr. P. G. DEMARCHI ALBENGO, Op. cit., p. 68.

D.P.R.<sup>348</sup> sugli stupefacenti stabilendo che, avverso il decreto con il quale il prefetto irroga le sanzioni e con cui, eventualmente, formula l'invito rivolto al soggetto a seguire un percorso terapeutico riabilitativo, è ammessa opposizione dinnanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.

In particolare, per la disciplina specifica dell'opposizione avverso il decreto prefettizio di applicazione delle sanzioni, l'art. 34 del d.lgs. 150/2011 rimanda all'art. 8 del medesimo decreto<sup>349</sup>.

In base a quanto previsto dal primo comma dell'art. 8 del decreto semplificazione, al procedimento relativo all'opposizione a sanzione amministrativa in materia di stupefacenti si applicano le regole previste dall'art. 6 del medesimo decreto per l'opposizione ad ordinanza ingiunzione<sup>350</sup>. Come precisa un'autorevole dottrina<sup>351</sup>, in realtà, la riconduzione del procedimento in esame a quello regolato dall'art. 6 non rappresenta un'assoluta novità, dal momento che già il dodicesimo comma dell'art. 75 prevedeva che trovassero applicazione, in quanto compatibili, le norme sul procedimento di opposizione a sanzioni amministrative.

Per le controversie previste dal nono comma dell'art. 75 del testo unico delle

---

<sup>348</sup>Tale sostituzione, ad opera dell'art. 34 del decreto semplificazione, riguarda il solo comma nono dell'art. 75 del D.P.R. n. 309 del 1990 e, quindi, il solo procedimento relativo alla opposizione contro il decreto del prefetto con cui sono comminate le sanzioni. Nulla è disposto, invece, riguardo il procedimento di opposizione contro l'ordinanza con cui è convocata la persona segnalata per un colloquio con il prefetto; di conseguenza, per questo tipo di procedimento continua a valere il rinvio operato dal dodicesimo comma dell'art. 75 alla legge n. 689 del 1981.

<sup>349</sup>Non è più applicabile, quindi, come avveniva prima dell'emanazione del Decreto semplificazione, il dodicesimo comma dell'art. 75 del D.P.R. n. 309 del 1990 il quale, invece, rinviava per il procedimento alla legge n. 689 del 1981.

<sup>350</sup>Cfr. F. VALERINI, *Commento sub art. 8*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 96.

<sup>351</sup>V., in proposito, R. GIORDANO, *Commento sub art. 8*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 109.

leggi in materia di stupefacenti il rito che deve essere seguito, quindi, è quello del lavoro, con la sola differenza, rispetto alla disciplina posta dall'art. 6 del d.lgs. 150/2011, che, in tal caso, la competenza è ripartita fra il giudice di pace e il tribunale dei minori<sup>352</sup> “*del luogo ove ha sede il prefetto che ha pronunciato il provvedimento impugnato*”.

Ad eccezione di questa particolare disposizione prevista sulla competenza del giudice<sup>353</sup>, per il resto, ai fini della opposizione a sanzione amministrativa in materia di stupefacenti, si applica *de plano* l'art. 6 del d.lgs. 150/2011<sup>354</sup>; ne consegue che l'opposizione si propone con ricorso, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento<sup>355</sup>, ovvero entro sessanta giorni se l'interessato risiede all'estero, con la possibilità di utilizzare il servizio postale, davanti al giudice di pace o, nel caso di trasgressore minorenne, del tribunale per i minorenni del luogo in cui ha sede il prefetto che ha pronunciato il provvedimento ritenuto illegittimo.

Il ricorso deve contenere l'indicazione del difensore, ovvero la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio nel comune dove ha sede il giudice adito, ovvero il numero di fax e l'indirizzo di posta elettronica certificata presso cui il ricorrente dichiara di voler ricevere le comunicazioni e le notificazioni. In mancanza di queste indicazioni, le comunicazioni e le notificazioni al ricorrente vengono eseguite attraverso il deposito in cancelleria.

L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'art. 5.

Con il decreto di fissazione dell'udienza, (il quale unitamente al ricorso deve

---

<sup>352</sup>E non, quindi, fra il tribunale ordinario ed il giudice di pace.

<sup>353</sup>Non si applicano, quindi, le disposizioni di cui ai commi 3-4-5 dell'art. 6 del d.lgs. 150/2011 che ripartiscono la competenza fra tribunale ordinario e giudice di pace, né la disposizione del medesimo art. 6 per cui la competenza è attribuita al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione.

<sup>354</sup>Così, L. VIOLA, Op. cit., p. 113.

<sup>355</sup>In luogo dei dieci giorni previsti dal previgente nono comma dell'art. 75 del D.P.R. n. 309 del 1990.

essere notificato alle parti a cura della cancelleria), il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, alla contestazione o notificazione della violazione.

Alla prima udienza, nella quale le parti possono stare in giudizio personalmente, il giudice dichiara con sentenza impugnabile il ricorso inammissibile laddove sia stato proposto tardivamente, oppure convalida con ordinanza appellabile il provvedimento opposto nel caso di mancata comparizione dell'opponente o del suo difensore senza addurre alcun legittimo impedimento.

Quando l'opposizione è accolta dal giudice, nel caso in cui non vi siano prove sufficienti della responsabilità dell'opponente, con la sentenza con cui è accolta, il giudice può annullare in tutto o in parte l'ordinanza o modificarla anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta, che è determinata in una misura in ogni caso non inferiore al minimo edittale.

Per la rimanente disciplina, essendo identica a quella del procedimento in materia di opposizione ad ordinanza ingiunzione regolato dall'art. 6 del presente decreto, si rinvia al commento all'uopo fatto.

#### **1.4. L'opposizione ai provvedimenti di recupero di aiuti di stato.**

##### **ARTICOLO 9**

1. Ove non diversamente disposto dal presente articolo, le controversie in materia di recupero degli aiuti di Stato previste dall'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101, sono regolate dalle disposizioni contenute nell'articolo 6 del presente decreto, in quanto compatibili, ad eccezione dei commi 2, 3, 4, 5, 9 e 13.

2. Nelle controversie di cui al comma 1, in deroga a quanto previsto dall'articolo 5, e nei giudizi civili aventi ad oggetto un titolo giudiziale di pagamento conseguente a una decisione di recupero, il giudice, su richiesta di parte, può sospendere l'efficacia esecutiva del titolo amministrativo o giudiziale di pagamento se ricorrono cumulativamente le seguenti condizioni:

a) gravi motivi di illegittimità della decisione di recupero, ovvero evidente errore nella individuazione del soggetto tenuto alla restituzione dell'aiuto di Stato o evidente errore nel calcolo della somma da recuperare e nei limiti di tale errore;

b) pericolo di un pregiudizio imminente e irreparabile.

3. Quando accoglie l'istanza di sospensione per motivi attinenti alla illegittimità della decisione di recupero, il giudice provvede all'immediato rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea, se ad essa non sia stata già deferita la questione di validità dell'atto comunitario contestato. L'istanza di sospensione non può in ogni caso essere accolta per motivi attinenti alla legittimità della decisione di recupero quando la parte istante, pur avendone facoltà perché individuata o chiaramente individuabile, non abbia proposto impugnazione avverso la decisione di recupero ai sensi dell'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e successive modificazioni, ovvero quando, avendo proposto l'impugnazione, non abbia richiesto la sospensione della decisione di recupero ai sensi dell'articolo 278 del Trattato medesimo ovvero l'abbia richiesta e la sospensione non sia stata concessa.

4. Fuori dei casi in cui è stato disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, quando accoglie l'istanza di sospensione il giudice fissa la data dell'udienza di trattazione nel termine di trenta giorni. La causa è decisa nei successivi sessanta giorni.

5. Il presidente di sezione, in ogni grado del procedimento, vigila sul rispetto dei termini di cui al comma 4 e riferisce con relazione trimestrale, rispettivamente, al presidente del tribunale o della corte di appello per le determinazioni di competenza. Nei tribunali non divisi in sezioni le funzioni di vigilanza sono svolte direttamente dal presidente del tribunale.

Tra i procedimenti regolati dal rito del lavoro è stata inserita l'opposizione ai provvedimenti di recupero degli aiuti di Stato<sup>356</sup>, attesi i suoi caratteri di concentrazione processuale e di officiosità dell'istruzione.

Si tratta, in sostanza, dei “*giudizi civili concernenti gli atti e le procedure volti al recupero di aiuti di Stato in esecuzione di una decisione di recupero adottata dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999*”.

---

<sup>356</sup>Cfr. F. VALERINI, *Commento sub art. 9*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 99, il quale precisa che l'aiuto di stato può essere definito come “qualsiasi forma di vantaggio tangibile o di riduzione dei costi a favore di un'impresa senza alcuna contropartita”.

Nello specifico, a fronte di una decisione di recupero adottata dalla Commissione europea e del conseguente atto dell'autorità nazionale finalizzato a dare efficacia esecutiva alla decisione comunitaria, l'articolo in commento è volto ad individuare le condizioni essenziali per la concessione da parte del giudice civile di provvedimenti cautelari di sospensione di questa efficacia<sup>357</sup>. Tale materia trova la propria disciplina in un *mix* di disposizioni<sup>358</sup>: in origine disciplinata dall'articolo 1 del decreto legge 8 aprile 2008, n. 59<sup>359</sup>, rubricato “*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*”, oggi è regolata dalle norme generali sul rito del lavoro, da quelle previste dall'art. 6 del d.lgs. 150/2011, nonché da quelle peculiari dettate dall'art. 9 del medesimo decreto<sup>360</sup>.

In base a quanto si evince nel primo comma dell'art. 9 del decreto semplificazione, salvo che non sia disposto diversamente, le controversie in materia di recupero degli aiuti di Stato, previste dall'art. 1 d.l. n. 59/2008, sono regolate dalle disposizioni dettate dall'art. 6 per l'opposizione all'ordinanza ingiunzione, in quanto compatibili, ad eccezione dei commi 2, 3, 4, 5, 9 e 13.

L'art. 6 d.lgs 150/2011, infatti, non si applica *tout court*, bensì di esso vengono richiamate solamente alcune norme, e sempre che siano “compatibili”<sup>361</sup>.

In primo luogo, non sono applicabili al procedimento in materia di opposizione ai provvedimenti di recupero di aiuti di Stato le disposizioni sulla

---

<sup>357</sup>Così, P. G. DEMARCHI ALBENGO, Op. cit., p. 73.

<sup>358</sup>Come chiarisce F. VALERINI, Op. cit., p. 99, lo scopo di queste norme è quello di impedire effetti distorsivi della concorrenza attraverso un intervento dello Stato, con proprie risorse, a favore di una o più imprese o di specifiche produzioni.

<sup>359</sup>Convertito, con modificazioni, dall'art. 1, primo comma, l. 6 giugno 2008, n. 101.

<sup>360</sup>Cfr. F. SANTAGADA, *Commento sub art. 9*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 113.

<sup>361</sup>Così, F. RUSSO, Op. cit., p. 51.

competenza di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 6 d.lgs. 150/2011<sup>362</sup>, dal momento che dall'art. 1 d.l. n. 59/2008 non è richiamato l'art. 22-*bis* l. n. 689/1981 fra le disposizioni applicabili al procedimento in oggetto.

Allo stesso modo, non trova applicazione la disposizione di cui al nono comma dell'art. 6 che attribuisce alle parti la facoltà di stare in giudizio personalmente e quella, di cui al tredicesimo comma, che esclude gli atti del processo e la decisione del giudizio dalla imposizione di qualsiasi tipo di tributo.

Inoltre, tenendo conto della giurisprudenza comunitaria<sup>363</sup> in materia di procedure nazionali di recupero degli aiuti di Stato e, al tempo stesso, al fine di “salvaguardare speciali esigenze connesse con la particolare natura del provvedimento impugnato”<sup>364</sup>, il legislatore delegato ha dettato una specifica ed autonoma disciplina della sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, in deroga a quella generale posta dall'art 5, d.lgs. 150/2011<sup>365</sup>.

In questa sede, il giudice, su istanza di parte, può sospendere, (sempre mediante la pronuncia di un'apposita ordinanza non impugnabile con il mezzo del reclamo<sup>366</sup>) l'efficacia esecutiva del titolo amministrativo o giudiziale di

---

<sup>362</sup>Non si applicano, cioè, le disposizioni dell'art. 6 che prevedono i criteri speciali di riparto della competenza tra giudice di pace e tribunale e la regola della competenza per territorio del giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione.

<sup>363</sup>V, al riguardo, Corte di giustizia 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik; Corte di giustizia 9 novembre 1995, causa C-465/93, Atlanta.

<sup>364</sup>Così, la Relazione illustrativa.

<sup>365</sup>Relativamente a questa disciplina speciale sulla inibitoria del provvedimento impugnato, qualcuno ha osservato (v., su tutti, G. A. CHIESI, Op. cit., p. 55), che, sebbene non sia espressamente previsto nell'art. 9 del decreto, si potrebbe pensare che anche per questo tipo di opposizione valga la previsione generale contenuta nell'art. 5 in base alla quale il giudice ha la possibilità di concedere la sospensione con un decreto pronunciato *inaudita altera parte*, salvo successiva conferma in udienza con ordinanza.

<sup>366</sup>Sebbene, in realtà, la norma in esame taccia sulla forma del provvedimento con cui il giudice decide sull'istanza di sospensione, in virtù della natura cautelare del provvedimento in questione, deve

pagamento emesso a seguito di una decisione di recupero, solo se ricorrono cumulativamente le seguenti condizioni: dei gravi motivi di illegittimità della decisione di recupero, ovvero un evidente errore nella individuazione del soggetto tenuto alla restituzione dell'aiuto di Stato o nel calcolo della somma da recuperare e nei limiti di tale errore; oppure se sussiste il pericolo di un pregiudizio imminente ed irreparabile.

Come è stato giustamente osservato in dottrina<sup>367</sup>, in sostanza, riproducendo quanto previsto dalla disciplina previgente, perché il giudice possa emanare la misura cautelare, devono sussistere al tempo stesso sia il *fumus boni iuris*, sia il *periculum in mora*.

Il terzo comma dell'art. 9 in commento aggiunge che, quando accoglie l'istanza di sospensione per motivi attinenti alla illegittimità della decisione di recupero, il giudice provvede a sospendere il giudizio ed a disporre l'immediato rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, se ad essa non sia stata già deferita la questione di validità dell'atto comunitario contestato.

L'istanza di sospensione non può, in ogni caso, essere accolta per motivi attinenti alla legittimità della decisione di recupero quando la parte istante, pur avendone facoltà perché individuata o chiaramente individuabile, non abbia proposto impugnazione avverso la decisione di recupero ai sensi dell'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e successive modificazioni, ovvero quando, avendo proposto l'impugnazione, non abbia richiesto la sospensione della decisione di recupero ai sensi dell'articolo 278 del Trattato medesimo ovvero l'abbia richiesta e la sospensione non sia stata concessa.

Sono previsti, invece, termini acceleratori per la definizione del giudizio, nel

---

ritenersi applicabile l'art. 669-*sexies*, primo comma, c.p.c, il quale dispone che sull'istanza di sospensione il giudice provvede con ordinanza pronunciata all'esito del contraddittorio fra le parti.

<sup>367</sup>V, su tutti, M. BOVE, *Applicazione del rito lavoro*, Op. cit., p. 14 e F. SANTAGADA, Op. cit., p. 127.

caso in cui l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato sia stata accolta per evidente errore “di persona” o “di calcolo”<sup>368</sup>.

Ai sensi del quarto comma dell'art. 9, infatti, al di fuori dei casi in cui è stato disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, quando accoglie l'istanza di sospensione il giudice fissa la data dell'udienza di trattazione nel termine di trenta giorni e decide la causa nei successivi sessanta giorni<sup>369</sup>.

Esclusa espressamente l'applicabilità delle disposizioni appena illustrate, al procedimento in esame restano applicabili, pertanto, i commi 6, 8, 10, 11 e 12 dell'art. 6 del Decreto semplificazione; ne consegue, quindi, che per ciò che attiene alla modalità ed al termine di proposizione del ricorso, alla prima udienza ed ai mezzi di impugnazione della sentenza con cui è definito in primo grado il giudizio, si rimanda ai commenti già fatti.

---

<sup>368</sup>Cfr. F. SANTAGADA, Op. cit., p. 128 ss.

<sup>369</sup>Cfr. P. G. DEMARCHI ALBENGO, Op. cit., p. 74.

**1.5.** Le controversie in materia di applicazione delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali.

#### ARTICOLO 10

1. Le controversie previste dall'articolo 152 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente disposto dal presente articolo.
2. È competente il tribunale del luogo in cui ha la residenza il titolare del trattamento dei dati, come definito dall'articolo 4 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.
3. Il ricorso avverso i provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data di comunicazione del provvedimento o dalla data del rigetto tacito, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero.
4. L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5.
5. Se alla prima udienza il ricorrente non compare senza addurre alcun legittimo impedimento, il giudice dispone la cancellazione della causa dal ruolo e dichiara l'estinzione del processo, ponendo a carico del ricorrente le spese di giudizio.
6. La sentenza che definisce il giudizio non è appellabile e può prescrivere le misure necessarie anche in deroga al divieto di cui all'articolo 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E), anche in relazione all'eventuale atto del soggetto pubblico titolare o responsabile dei dati, nonché il risarcimento del danno.

In base a quanto previsto dall'art. 10 d.lgs. 150/2011, sono ricondotte al rito del lavoro, nella sua versione speciale di cui all'art. 2 del medesimo decreto, le controversie previste dall'art. 152 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante “Codice in materia di protezione dei dati personali”.

In particolare, si tratta delle controversie *“che riguardano, comunque, l'applicazione delle disposizioni del presente codice, comprese quelle inerenti ai provvedimenti del Garante in materia di protezione dei dati personali o alla loro mancata adozione”*, nonché quelle previste dall'art. 10, quinto comma, della legge 1 aprile 1981, n. 121<sup>370</sup>, recante “nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza”, relative al trattamento dati

---

<sup>370</sup>Ai sensi del quale: *“Chiunque viene a conoscenza dell'esistenza di dati personali che lo riguardano, trattati anche in forma non automatizzata in violazione di disposizioni di legge o di regolamento, può chiedere al tribunale del luogo ove risiede il titolare del trattamento di compiere gli accertamenti necessari e di ordinare la rettifica, l'integrazione, la cancellazione o la trasformazione in forma anonima dei medesimi”*.

operato dalle forze di polizia nel Centro Elettronico di Documentazione<sup>371</sup>.

Per entrambe queste tipologie di controversie, l'art. 152 del d.lgs. 196/2003 descriveva una specifica e peculiare procedura di giudizio esperibile innanzi al giudice ordinario la quale, apprestata a favore del cittadino che lamentasse violazioni od elusioni della normativa di protezione dei dati personali, si caratterizzava per l'oralità del procedimento, la proposizione del giudizio con ricorso, la prevalenza dei poteri istruttori d'ufficio e la pronuncia della decisione con lettura del dispositivo in udienza.

Senonché, questa procedura informale è stata sostituita dal Decreto semplificazione con il rinvio al processo del lavoro; con il subentro dell'art. 10 del medesimo decreto all'art. 152 del Codice della Privacy (ridotto solo ai commi primo e primo *bis*), il legislatore delegato ha infatti definito un tipo di processo che si contraddistingue per una maggiore rigidità di adempimenti, concentrazione delle attività processuali e da più ampi poteri istruttori del giudice.

Nessuna modifica è stata invece apportata dal Decreto semplificazione riguardo la disciplina del ricorso al Garante per la privacy: pertanto, sono assoggettate al rito del lavoro solo le controversie che l'art. 152 d.lgs. 196/2003 devolve all'autorità giudiziaria.

In particolare, il ricorso al giudice ordinario, in alternativa a quello innanzi al Garante dei dati personali, è possibile ai sensi dell'art. 145, primo comma, d.lgs. 196/2003 quando si facciano valere i diritti dell'art. 7 del medesimo decreto, oppure quando si voglia ottenere un rimedio impugnatorio nei casi in cui il ricorrente si sia preventivamente rivolto al Garante<sup>372</sup>.

---

<sup>371</sup>Così, F. RUSSO, Op. cit., p. 55.

<sup>372</sup>Cfr. P. LICCI *Commento sub art. 10*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 106, la quale precisa che, mentre nella seconda ipotesi, trattandosi di un giudizio impugnatorio, che richiede quindi l'indicazione dei motivi di impugnazione, è previsto necessariamente un termine di decadenza per la proposizione della domanda, nella prima, invece, non

Dalla originaria disciplina posta dal Codice della privacy, tenendo conto dei principi generali affermati dall'art. 54 della legge delega<sup>373</sup>, l'art. 10 d.lgs. 150/2011 ha ripreso anzitutto la regola<sup>374</sup> secondo cui la competenza per territorio appartiene al tribunale del luogo<sup>375</sup> in cui ha la residenza il titolare del trattamento dei dati<sup>376</sup>; nell'ipotesi in cui, invece, nella veste di titolare del trattamento o ad altro titolo, parte in causa sia un' amministrazione dello Stato, competente a conoscere la controversia sarà allora il giudice del luogo in cui ha sede l'avvocatura dello Stato<sup>377</sup>.

E' stato soppresso, invece, il riferimento contenuto nell'art. 152, terzo comma, del d.lgs. 196/2003, alla composizione monocratica del Tribunale chiamato a decidere (anche se, alla luce di quanto previsto dagli artt. 50-*bis* e 50-*ter* c.p.c., ai sensi dei quali la decisione monocratica rappresenterebbe la regola, la collegialità invece l'eccezione, questa precisazione appare del tutto superflua)<sup>378</sup>.

Per ciò che attiene il procedimento, questo si introduce con ricorso che deve presentare i requisiti di cui all'art. 125 c.p.c. ed essere proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni (ovvero, entro sessanta giorni qualora il

---

essendovi la pronuncia di alcun provvedimento amministrativo, tale termine non è previsto.

<sup>373</sup>L'art. 54, comma 4, lett. c), l. 69/2009, come si ricorderà, asserisce che restano ferme le regole di competenza previste dal procedimento speciale previgente.

<sup>374</sup>In particolare, la regola della competenza *ratione loci* del tribunale del luogo in cui ha sede il titolare del trattamento dei dati era posta dal secondo comma dell'art. 4 del Codice della Privacy.

<sup>375</sup>In base a quanto asserito dalla Suprema Corte, si tratta di competenza inderogabile; v., in proposito, Cass. 22 novembre 2007, n. 24281, in *Foro it.*, 2008, I, p. 2164.

<sup>376</sup>Ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. f) del Codice della Privacy, è "titolare" "*la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo cui competono, anche unitamente ad altro titolare, le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza*".

<sup>377</sup>Cfr. F. SANTAGADA, *Commento sub art. 10*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 135.

<sup>378</sup>Cfr. P. LICCI, *Op. cit.*, p. 107.

ricorrente risieda all'estero<sup>379</sup>) dalla data di comunicazione del provvedimento impugnato o dalla data del rigetto tacito per il ricorso avverso i provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali.

È opportuno sottolineare che tale termine è previsto solo nel caso in cui l'azione in sede giurisdizionale sia stata preceduta dalla richiesta di tutela al Garante, quando cioè, trattandosi di un procedimento a carattere impugnatorio, il ricorso si configuri come atto introduttivo di un giudizio finalizzato all'annullamento dell'atto amministrativo<sup>380</sup>.

Non è previsto alcun termine di proposizione, invece, nel caso in cui il ricorso al giudice ordinario sia stato esperito dalla parte in alternativa a quello dinnanzi al Garante.

Nell'ipotesi in cui il ricorso venga proposto tardivamente, l'art. 10 d.lgs. 150/2011 si limita a stabilire, (a differenza della previgente disciplina contenuta nell'art. 152, quarto comma, d.lgs. n. 196/2003, la quale prescriveva, in tal caso, che il giudice pronunciasse, *inaudita altera parte*, un'ordinanza di inammissibilità ricorribile solo per cassazione), solo la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto fuori termine, senza specificare, però, quale forma debba avere il provvedimento dichiarativo dell'inammissibilità, né se esso sia o meno soggetto a qualche forma di impugnazione<sup>381</sup>.

In base all'opinione consolidata in dottrina<sup>382</sup>, è da credere che, allo stesso modo di quanto disposto dall'art. 6, decimo comma, del Decreto semplificazione, tale decisione venga resa dal giudice solo dopo che sia stato instaurato il contraddittorio fra le parti, quindi alla prima udienza, attraverso la pronuncia di una sentenza soggetta ai normali mezzi di impugnazione.

---

<sup>379</sup> Termine aggiunto dall'art. 10 del decreto semplificazione, non contemplato, invece, dalla disciplina previgente.

<sup>380</sup> V., in proposito, F. SANTAGADA, Op. cit., p. 136.

<sup>381</sup> Così, P. LICCI, Op. cit., p. 107.

<sup>382</sup> V., su tutti, F. SANTAGADA, Op. cit., p. 139; P. LICCI, Op. cit., p. 108.

Una volta depositato il ricorso nella cancelleria del giudice competente, quest'ultimo provvederà a fissare con decreto la data dell'udienza di comparizione; entro dieci giorni dalla sua pronuncia, in base a quanto prescritto dall'art. 415 c.p.c., sebbene al riguardo l'attuale disciplina non specifichi nulla, è da ritenere che tale decreto dovrà essere notificato dall'attore alle parti ed al garante<sup>383</sup>.

Per la sospensione del provvedimento, il quarto comma dell'art. 10 in commento<sup>384</sup> rinvia alla disciplina generale della sospensione dettata dal precedente art. 5.

Sempre in linea con l'originaria disciplina dettata dal Codice della Privacy<sup>385</sup>, in particolare con quanto previsto dal suo ottavo comma, il quinto comma dell'art. 10 stabilisce che se alla prima udienza il ricorrente non compare senza addurre un legittimo impedimento, il giudice dispone la cancellazione della causa dal ruolo, con contestuale estinzione del giudizio, ponendo a carico del ricorrente le spese del giudizio<sup>386</sup>.

Dal legislatore delegato è stata confermata anche la previsione, di cui all'ultimo comma dell'art. 152 d.lgs. 196/2003, che prevede la inappellabilità

---

<sup>383</sup> Quanto alla partecipazione del garante, la Corte di Cassazione ha affermato che, trattandosi di un organo non giurisdizionale, debba necessariamente partecipare ad ogni giudizio che abbia ad oggetto un suo provvedimento, *“al fine di far valere davanti al giudice lo stesso interesse pubblico in funzione del quale esso è predisposto”*; cfr., Cass, 20 maggio 2002, n. 7341, in *Foro it.*, 2002, I, p. 2688.

<sup>384</sup> Disposizione che ha sostituito il sesto comma dell'art. 152, d.lgs. 196/2003, che prevedeva la possibilità, in caso di pericolo imminente di un danno grave ed irreparabile, *“di adottare i provvedimenti necessari con decreto motivato, fissando, con il medesimo provvedimento, l'udienza di comparizione delle parti entro un termine non superiore a quindici giorni. In tale udienza, con ordinanza, il giudice conferma, modifica o revoca i provvedimenti emanati con decreto”*.

<sup>385</sup> Ma diversamente da quanto previsto dal decimo comma dell'art. 6, d.lgs. 150/2011, il quale, come abbiamo visto, prevede che, in caso di mancata comparizione dell'opponente o del suo difensore senza addurre alcun legittimo impedimento, il giudice convalida il provvedimento opposto e provvede sulle spese, mediante la pronuncia di un'apposita ordinanza appellabile.

<sup>386</sup> L'estinzione del processo segue, pertanto, la disciplina posta dall'art. 310 c.p.c.

della sentenza di primo grado, ferma restando la possibilità del ricorso per cassazione *ex art. 111 Cost.*

Ai sensi del sesto ed ultimo comma dell'art. 10, inoltre, con la sentenza che definisce il giudizio il giudice può sia prescrivere le misure necessarie alla pubblica amministrazione, anche in deroga al divieto di cui all'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E), in relazione all'eventuale atto del soggetto pubblico titolare o responsabile dei dati, sia ordinare il risarcimento del danno.

In sostanza, quindi, il giudice non si limiterà a conoscere degli “effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio”, ma potrà spingersi fino a revocare o modificare l'atto amministrativo.

## 2. Alcune controversie disciplinate dal rito sommario di cognizione “adattato”.

In base alle direttive poste dall'art. 54 della legge delega, sono stati ricondotti al rito sommario di cognizione regolato dagli artt. 702-*bis*, *ter* e *quater* c.p.c. ma parzialmente modificato dall'art. 3 del presente decreto, tutti quei procedimenti, anche se in camera di consiglio, in cui sono prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa.

Si tratta di procedimenti in cui l'adozione del rito sommario è imposta al legislatore e non invece, a differenza di quanto previsto dal codice di rito, rimessa alla discrezionalità dell'attore; con la conseguenza evidente che, nel caso in cui il giudice ritenesse l'istruttoria particolarmente complessa gli sarà comunque precluso il mutamento del rito nelle forme ordinarie.

Come vedremo a breve, in molti dei procedimenti<sup>387</sup> assoggettati dal decreto semplificazione al rito sommario di cognizione è esclusa la possibilità di impugnare la decisione in appello, mentre è salva sempre la possibilità di proporre ricorso in Cassazione, *ex art.* 111 Cost.

In concreto, tali controversie, che riguardano materie particolarmente variegata, sono specificatamente individuate nel Capo III della normativa delegata, agli artt. da 14 a 30.

In particolare, si tratta dei procedimenti speciali in materia<sup>388</sup>:

- a) di liquidazione degli onorari e dei diritti degli avvocati (art. 14);
- b) di opposizione ai decreti di pagamento delle spese di giustizia (art. 15);
- c) di immigrazione, riconoscimento della protezione internazionale e ricongiungimento familiare (artt. 16-20);
- d) di opposizione alla convalida del trattamento sanitario obbligatorio (art. 21);

---

<sup>387</sup>E.g., nelle controversie regolate dagli artt. 14 e 15.

<sup>388</sup>Cfr. A. CARRATTA, *La semplificazione dei riti e le nuove modifiche del processo civile*, Torino, 2012, p. 45 ss.

- e) elettorale<sup>389</sup> (artt. 22-24);
- f) di riparazione a seguito di illecita diffusione del contenuto di intercettazioni telefoniche (art. 25);
- g) di provvedimenti disciplinari a carico dei notai e dei giornalisti (artt. 26 e 27);
- h) in materia di discriminazione (art 28):
  - fondate su motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;
  - per l'accesso al lavoro, ed accesso a beni e servizi;
  - fondate su handicap, orientamento sessuale ed età;
  - nei confronti di disabili;
- i) di opposizione alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità (art. 29);
- l) di attuazione delle sentenze e provvedimenti stranieri di giurisdizione volontaria (art. 30).

---

<sup>389</sup>Ossia, le azioni popolari e le controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni a) comunali, provinciali, regionali; b) per il Parlamento Europeo; c) per le impugnazioni nelle decisioni della Commissione elettorale circondariale in tema di elettorato attivo;

**2.1.** Le controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato.

#### ARTICOLO 14

*1. Le controversie previste dall'articolo 28 della legge 13 giugno 1942, n. 794, e l'opposizione proposta a norma dell'articolo 645 del codice di procedura civile contro il decreto ingiuntivo riguardante onorari, diritti o spese spettanti ad avvocati per prestazioni giudiziali sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*

*2. È competente l'ufficio giudiziario di merito adito per il processo nel quale l'avvocato ha prestato la propria opera. Il tribunale decide in composizione collegiale.*

*3. Nel giudizio di merito le parti possono stare in giudizio personalmente.*

*4. L'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile.*

Una prima categoria di procedimenti speciali che rientrano sotto l'operatività del procedimento sommario di cognizione “semplificato” è quella in materia di liquidazione degli onorari e diritti dell'avvocato<sup>390</sup>, in virtù dei prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione e dell'istruzione della causa che la contraddistinguono.

Invero, proprio per il fatto che si tratta, a ben vedere, di controversie che si caratterizzano per una considerevole semplicità della prova e della decisione da assumere, per esse è stata ritenuta appropriata dal legislatore delegato la riconduzione al rito sommario di cognizione<sup>391</sup>.

Quanto al preciso ambito di applicazione della disciplina in commento, la quale va a sostituire quella prevista dagli artt. da 28 a 30 della legge n. 794 del 1942 recante “onorari di avvocato per prestazioni giudiziali in materia civile”, nonché il procedimento monitorio di cui all'art. 633 c.p.c. riguardante diritti onorari e spese per prestazioni giudiziali, essa riguarda solo le liti in cui vi sia

---

<sup>390</sup>Si tratta delle liti instaurate per recuperare il credito insoddisfatto, vantato dall'avvocato nei confronti del proprio cliente, per prestazioni giudiziali rese in materia civile; ossia quel credito di natura squisitamente civilistica, nascente da un contratto di prestazione d'opera professionale stipulato fra l'avvocato ed il cliente, in genere prima dell'instaurazione della controversia giudiziaria.

<sup>391</sup>Così, M. ABBAMONTE, *Commento sub art. 14*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 186.

controversia tra l'avvocato ed il cliente sulla misura del compenso dovuto per prestazioni professionali giudiziali<sup>392</sup> e non quelle in cui si discuta circa la sussistenza stessa del diritto al compenso<sup>393</sup>.

Mantenendo la consolidata opinione della giurisprudenza di legittimità espressa sotto la vigenza del precedente regime normativo<sup>394</sup>, il nuovo procedimento delineato dall'art. 14 del Decreto semplificazione trova applicazione solo per il recupero degli onorari e dei diritti spettanti all'avvocato in relazione alle attività giudiziali, nonché a quelle stragiudiziali strettamente connesse ad esse, che siano maturate nell'ambito di procedimenti civili (e non anche nell'ambito di giudizi svolti in sede penale, davanti a giudici speciali o davanti agli arbitri)<sup>395</sup>, purché non venga contestato il rapporto professionale e/o la natura giudiziale delle prestazioni.

In altre parole, affinché il procedimento speciale delineato dall'articolo in esame sia ritenuto applicabile, non devono sussistere questioni tali da ampliare il *thema decidendum* che possano introdurre nel processo una diversa questione, rispetto alla liquidazione dei compensi professionali dell'avvocato<sup>396</sup>.

---

<sup>392</sup>La Relazione illustrativa, infatti, chiarisce che “dovrà rimanere del tutto estranea all'applicazione dell'art. 12 del decreto delegato di semplificazione dei riti (divenuto art. 14 nel testo definitivo) la controversia che non abbia ad oggetto soltanto la semplice determinazione della misura del compenso, ma si estenda altresì ad altri oggetti d'accertamento e di decisione, quali i presupposti del diritto al compenso, o i limiti del mandato, o la sussistenza di cause estintive o limitative della pretesa. In questo caso, il giudizio è pur sempre, a tutti gli effetti, un procedimento ordinario, che si conclude in primo grado con una sentenza, impugnabile con il solo mezzo dell'appello.

<sup>393</sup>Cfr. Cass. civ., sez. II, 14 ottobre 2010, n. 21233.

<sup>394</sup>Così, R. TISCINI, *Commento sub art. 14*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 133.

<sup>395</sup>Così, M. ABBAMONTE, *Op. cit.*, p. 190.

<sup>396</sup>Qualora vi sia contestazione sul rapporto professionale, infatti, il procedimento speciale si trasformerebbe necessariamente in giudizio ordinario di cognizione sul merito della domanda, da definirsi con sentenza soggetta ai normali mezzi di impugnazione.

Nel caso in cui, invece, tale ampliamento venga a configurarsi, quando, cioè, vi sia contestazione sul rapporto professionale, oppure vengano introdotte dal convenuto delle questioni riguardanti i presupposti stessi del diritto al compenso, il contenuto del mandato, la sussistenza di cause estintive o limitative della pretesa, ovvero domande riconvenzionali<sup>397</sup>, la soluzione ritenuta preferibile dalla dottrina maggioritaria<sup>398</sup> è quella per la quale, in tali ipotesi, il procedimento speciale si trasformerebbe necessariamente in giudizio ordinario di cognizione sul merito della domanda, da definirsi con sentenza soggetta ai normali mezzi di impugnazione.

Per il recupero, da parte dell'avvocato, di onorari e diritti nei confronti del proprio cliente, la previgente disciplina prevedeva, nella sostanza, un procedimento semplificato, (il cui presupposto necessario era che la causa fosse stata decisa o che comunque si fosse estinta la procura)<sup>399</sup>, il quale, configurandosi come procedimento in camera di consiglio innanzi al tribunale in composizione collegiale, si concludeva con un'ordinanza non impugnabile<sup>400</sup>.

In base a quanto previsto attualmente dall'art. 34 del d.lgs. 150/2011, il quale ha abrogato gli artt. 29 e 30 e riformulato, quasi interamente, l'art. 28 della legge n. 794/1942, l'avvocato che voglia ottenere la liquidazione delle spese, degli onorari e dei diritti a lui spettanti *“se non intende seguire il procedimento di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile, procede ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150”*.

---

<sup>397</sup>Così, M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 191.

<sup>398</sup>V., su tutti, M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 194; P. G. DEMARCHI ALBENGO, Op. cit., p. 112; R. TISCINI, Op. cit., p. 133.

<sup>399</sup>Così, F. RUSSO, Op. cit., p. 67.

<sup>400</sup>Cfr. A. CARRATTA, Op. cit. p. 57, il quale aggiunge che l'ordinanza di liquidazione di spese e onorari era, però, comunque sottoponibile al ricorso straordinario in Cassazione ex art. 111 Cost, a causa della sua natura decisoria e definitiva.

Ne discende, quindi, che il rito sommario di cognizione viene a configurarsi come un'alternativa al procedimento monitorio: in altre parole, all'avvocato che desideri recuperare giudizialmente il proprio credito professionale è riconosciuta la facoltà di agire in giudizio per ottenere un decreto ingiuntivo oppure di ricorrere al procedimento speciale rappresentato dal rito sommario di cognizione “adattato”.

Al contrario, invece, nel nuovo sistema delineato dal decreto in commento, a differenza di quanto era previsto dal previgente regime normativo, viene precluso il ricorso al processo ordinario di cognizione: il primo comma dell'art. 14 del Decreto semplificazione, infatti, solennemente afferma che nel caso in cui una controversia venga “*promossa in forme diverse da quelle previste dal presente decreto, il giudice dispone il mutamento del rito con ordinanza*”<sup>401</sup>.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 14 del d.lgs. 150/2011, sempre in ossequio a quanto previsto dall'art. 54, comma 4, lett. a), l. 69/2009, la competenza spetta all'ufficio giudiziario di merito adito per il processo in cui l'avvocato ha prestato la propria opera (il processo potrebbe pertanto svolgersi non solo dinnanzi al tribunale, ma anche dinnanzi al giudice di pace e alla corte di appello); si tratta, quindi, di una competenza funzionale.

Quanto alla composizione dell'organo giudicante, nel caso in cui la competenza spetti al tribunale, è prevista espressamente la decisione in composizione collegiale<sup>402</sup>.

Come è stato chiarito più di una volta dalla giurisprudenza, inoltre, nell'ipotesi

---

<sup>401</sup>Cfr. M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 188.

<sup>402</sup>Come chiarisce R. TISCINI, Op. cit., p. 134, questa disposizione relativa alla composizione dell'organo giudicante deve essere integrata con quella più generale dettata dall'art. 3 d.lgs. 150/2011, il quale afferma che “*quando la causa è giudicata in primo grado in composizione collegiale, con il decreto di cui all'articolo 702-bis, terzo comma, del codice di procedura civile il presidente del collegio designa il giudice relatore. Il presidente può delegare l'assunzione dei mezzi istruttori ad uno dei componenti del collegio*”.

in cui le prestazioni si riferiscano ad attività svolte in diversi gradi di giudizio, “la competenza a liquidarle è del giudice di secondo grado”, dal momento che solo questi può “meglio valutare le prestazioni professionali relative all'intero procedimento”<sup>403</sup>.

Analogamente a quanto previsto dalla previgente disciplina, il terzo comma dell'articolo in commento ha mantenuto la previsione secondo la quale, nel solo giudizio di merito<sup>404</sup>, le parti possono stare in giudizio personalmente, ossia senza la presenza tecnica del difensore.

Un'ulteriore ipotesi di deroga rispetto a quanto enunciato al riguardo nell'art. 702-*bis*, primo comma, c.p.c., è rappresentata dalla disposizione di cui all'ultimo comma dell'art. 14 del decreto legislativo in oggetto che dichiara che l'ordinanza con cui viene decisa la controversia sia non appellabile, ma solo ricorribile in Cassazione *ex art. 111 Cost*<sup>405</sup>.

Sebbene già gli artt. 29 e 30 della legge n. 794/1942 escludevano espressamente la possibilità di impugnare l'ordinanza con cui si concludeva il giudizio di liquidazione del compenso, (definendola appunto “non impugnabile<sup>406</sup>”), durante *l'iter* di approvazione del decreto in esame tale questione è stata pesantemente criticata da molti commentatori della riforma<sup>407</sup>.

Ancora una volta, la scelta di prevedere la inappellabilità dell'ordinanza

---

<sup>403</sup>Cfr. Cass, 8 febbraio 1996, n. 1012, in *Giust. Civ Mass.*, 1996, 176.

<sup>404</sup>Cfr. M. ABBAMONTE, *Op. cit.*, p. 197, il quale precisa che tale facoltà non è riconosciuta anche nel giudizio di legittimità, in relazione al quale, quindi, opereranno le disposizioni codicistiche generali previste per il giudizio in cassazione.

<sup>405</sup>Cfr. L. VIOLA, *Op. cit.*, p. 157 ss.

<sup>406</sup>V., in proposito, R. TISCINI, *Op. cit.*, p. 134, la quale enfatizza la differenza del tenore letterale che sussiste fra le due disposizioni, quella attuale e quella previgente; mentre la “non appellabilità” esclude solo il secondo grado di merito, la “non impugnabilità” preclude qualsiasi forma di impugnazione, non solo di merito ma anche di legittimità.

<sup>407</sup>Così, M. ABBAMONTE, *Op. cit.*, p. 201.

conclusiva del procedimento viene giustificata nella Relazione illustrativa: in essa si legge, infatti, che alla base di questa previsione vi sono i limiti imposti dalla legge delega, in base ai quali il legislatore delegato non può modificare le disposizioni “*finalizzate a produrre effetti che non possono conseguirsi con le norme contenute nel codice di procedura civile*”.

Una parte della dottrina<sup>408</sup>, però, contesta al legislatore delegato di aver interpretato tale criterio direttivo in maniera troppo rigorosa<sup>409</sup>; dal momento che questa disposizione della legge delega deve essere letta, piuttosto, nel senso che devono restare ferme solo quelle disposizioni volte alla produzione di effetti migliorativi per le parti che non possono essere prodotti dal codice di rito, la prevista non appellabilità dell'ordinanza non è affatto da condividere.

In altre parole, come è stato osservato negli atti parlamentari depositati in forma di pareri ed acquisiti dal Governo, prima della approvazione definitiva del decreto legislativo in materia di riduzione e semplificazione dei riti civili, se i principi di delega devono essere interpretati nel senso che vanno salvaguardate solo le norme processuali che prevedono delle tutele sostanziali speciali, appare evidente come la non impugnabilità del provvedimento finale non rientri fra le disposizioni volte a prevedere una tutela speciale.

Bisogna precisare, però, che il legislatore ha escluso l'applicazione dell'art. 702-*quater* c.p.c. non *tout court*, bensì solo di quella parte in cui esso consentiva di appellare l'ordinanza sommaria; pertanto, della norma resta salva la disposizione in base alla quale “*l'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 702-ter*

---

<sup>408</sup>V., su tutti, R. TISCINI, Op. cit., p. 135 la quale aggiunge che semmai, sarebbe stato preferibile la conservazione della “non impugnabilità”, dal momento che essa comunque non avrebbe precluso, in via interpretativa, il ricorso in cassazione, ex art. 111 Cost.

<sup>409</sup>Cfr. M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 201, secondo cui il criterio direttivo in questione non imporrebbe il mantenimento di tutte le norme processuali speciali, bensì solo di quelle che prevedono delle tutele sostanziali speciali.

*produce gli effetti di cui all'art. 2909 c.c.*"<sup>410</sup>.

Rimane esperibile, in ogni caso, il diverso rimedio del ricorso per cassazione con la conseguenza che, qualora non venga impugnata in cassazione, l'ordinanza sommaria conclusiva passerà in giudicato.

Nell'ipotesi in cui, invece, all'udienza di comparizione delle parti emerga l'inesistenza dei presupposti per l'applicazione del procedimento speciale di cui all'art. 14 del decreto delegato, ovvero sorgano delle contestazioni sull'*an* della pretesa del professionista, alla luce di quanto precisato nella Relazione illustrativa, il giudice non dovrebbe disporre il mutamento del rito<sup>411</sup> al fine di consentire la prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie dinnanzi al giudice competente, bensì dovrebbe dichiarare esclusivamente l'inammissibilità del ricorso<sup>412</sup>.

---

<sup>410</sup>Cfr. R. TISCINI, Op. cit., p. 135.

<sup>411</sup>In considerazione della impossibilità di conversione del rito sommario in quello ordinario di cognizione, come sancito dall'art. 54, comma 4, lett. b), n. 2).

<sup>412</sup>V., in proposito, Cass. Civ., sez. III, ord. n. 21261 del 14/10/2010; Cass. civ., sez. III., ord. n. 23344 del 9/9/2008.

2.2. Il procedimento di opposizione a decreto di pagamento di spese di giustizia.

#### ARTICOLO 15

1. *Le controversie previste dall'articolo 170 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*

2. *Il ricorso è proposto al capo dell'ufficio giudiziario cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato. Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del giudice di pace e del pubblico ministero presso il tribunale è competente il presidente del tribunale. Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del pubblico ministero presso la corte di appello è competente il presidente della corte di appello.*

3. *Nel giudizio di merito le parti possono stare in giudizio personalmente.*

4. *L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5.*

5. *Il presidente può chiedere a chi ha provveduto alla liquidazione o a chi li detiene, gli atti, i documenti e le informazioni necessari ai fini della decisione.*

6. *L'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile.*

Ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 150/2011, sono ricondotte al rito sommario di cognizione le controversie previste dall'art. 170 del D.P.R. 115 del 30 maggio 2002<sup>413</sup>, recante “testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia”, relative alla opposizione al decreto motivato di pagamento con cui il giudice liquida le spettanze dei propri ausiliari<sup>414</sup>, l'indennità di custodia o l'importo dovuto alle imprese private o alle strutture tecnico-amministrative del Ministero della Difesa che abbiano eseguito la demolizione di opere abusive o la riduzione in pristino dei luoghi.

---

<sup>413</sup>Recita l'art. 170 del D.P.R. 115/2002 che: “Avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, del custode e delle imprese private cui è affidato l'incarico di demolizione e riduzione in pristino, il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono proporre opposizione, entro venti giorni dall'avvenuta comunicazione, al presidente dell'ufficio giudiziario competente.

<sup>414</sup>Ai sensi dell'art. 3, lett. n, D.P.R. 115/2002, con la locuzione “ausiliari del magistrato” si deve intendere “il perito, il consulente tecnico, l'interprete, il traduttore e qualunque altro soggetto competente, in una determinata arte o professione o comunque idoneo al compimento di atti, che il magistrato o il funzionario addetto all'ufficio può nominare a norma di legge”. Fra i soggetti legittimati a proporre opposizione, pertanto, rientrano il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero.

Fino all'entrata in vigore del Decreto semplificazione, a questo procedimento si applicava il rito speciale previsto per il recupero degli onorari e dei diritti dell'avvocato; oggi invece queste tipologie di controversie, in virtù dei caratteri di semplificazione della trattazione e dell'istruzione della causa evidenziati dal rinvio, da parte della normativa previgente, alla disciplina dei procedimenti in camera di consiglio, sono state assoggettate al rito sommario di cognizione<sup>415</sup>.

Nel rispetto di quanto previsto dalla legge delega, è stata mantenuta ferma dal legislatore delegato la competenza del capo dell'ufficio giudiziario cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato<sup>416</sup> con la precisazione che è competente il presidente del tribunale per i provvedimenti emessi dal giudice di pace o dal pubblico ministero presso il tribunale, mentre è competente il presidente della corte d'appello per i provvedimenti che sono stati emessi da magistrati dell'ufficio del pubblico ministero presso la corte d'appello.

Come è stato asserito più volte dalla giurisprudenza di legittimità, si tratta quindi di una competenza di natura funzionale ed inderogabile.

Inoltre, nel giudizio di merito le parti possono stare in giudizio personalmente. La nuova disciplina, tuttavia, a differenza della previgente, non specifica il termine entro cui l'opposizione deve essere proposta.

Il termine precedentemente fissato in venti giorni dalla comunicazione del decreto di pagamento non è stato, infatti, riprodotto dall'art. 15 del decreto legislativo n. 150 del 2011<sup>417</sup>.

---

<sup>415</sup>Cfr. M. FARINA, *Commento sub art. 15*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 140.

<sup>416</sup>Ai sensi dell'art. 170 del D.P.R. 115/2002 “*il processo è quello speciale previsto per gli onorari di avvocato e l'ufficio giudiziario procede in composizione monocratica*”.

<sup>417</sup>Così, M. ABBAMONTE, *Commento sub art. 15*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p.

Come è facile intuire, si tratta di una grave lacuna che pone non pochi problemi sotto il profilo della certezza dei rapporti giuridici<sup>418</sup>.

Per superare questo vuoto normativo, in dottrina sono state prospettate diverse soluzioni.

Secondo alcuni, tale mancanza legislativa potrebbe essere colmata in via interpretativa ricorrendo all'analogia; vale a dire, è opportuno individuare in via analogica un termine perentorio entro cui proporre il ricorso.

In particolare, mirando ad enfatizzare la struttura monitoria del procedimento di cui all'art. 15 del d.lgs. 150/2011, secondo una prima tesi, è stato proposto di applicare il termine di quaranta giorni previsto dall'art. 645 c.p.c. per l'opposizione a decreto ingiuntivo.

Questa ricostruzione, tuttavia, non può essere condivisa, dal momento che essa implica troppi dubbi e complicazioni<sup>419</sup>.

Un'altra soluzione prospettata, invece, sarebbe quella per cui il termine per proporre opposizione avverso il decreto di pagamento per spese di giustizia sia quello perentorio di trenta giorni che è previsto per le opposizioni nelle materie oggi ricondotte al rito sommario di cognizione "adattato" regolato dal Decreto semplificazione in commento.

In questo modo, infatti, si otterrebbero al tempo stesso due indiscutibili vantaggi: in primo luogo, sarebbero unificati i termini decadenziali previsti per le controversie di cui al Capo III del decreto legislativo in esame; come se non bastasse, alle controversie in oggetto verrebbe esteso un termine più ampio

---

218.

<sup>418</sup>Così, M. FARINA, Op cit., p. 142.

<sup>419</sup>V., in proposito, M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 219, secondo cui da questa soluzione "emergerebbe la difficoltà di concepire una opposizione promossa dall'ingiungente anziché dall'ingiunto, nel caso in cui sia lo stesso beneficiario ad opporsi al decreto ove gli venga riconosciuto un importo inferiore rispetto a quello richiesto".

rispetto al passato<sup>420</sup>.

Come già specificato, legittimati a proporre l'opposizione al decreto di pagamento sono, in base a quanto precisato dall'art. 170 del D.P.R. 115/2002, il beneficiario e le parti processuali (attore/i e convenuto/i), compreso il pubblico ministero.

Dal momento che fra questi soggetti sussiste un litisconsorzio necessario (nel senso che, qualora l'opposizione sia stata proposta da uno solo di essi, affinché si possa giungere ad una decisione di merito è richiesto che il contraddittorio sia stato instaurato anche nei confronti di tutti gli altri), sia il ricorso introduttivo, sia il decreto di fissazione dell'udienza devono essere notificati dal ricorrente a tutte le parti necessarie nel termine previsto dall'art. 702-*bis* c.p.c. (ossia, almeno trenta giorni prima della data fissata per la sua costituzione).

Laddove venisse pretermesso un litisconsorte, l'opposizione non verrebbe dichiarata inammissibile bensì, in tal caso, il giudice dovrebbe disporre l'integrazione del contraddittorio, assegnando alla parte un termine per il rinnovamento della notifica.

Nel caso di mancata integrazione del contraddittorio nel termine perentorio fissato all'uopo dal giudice, invece, in base a quanto ritenuto dalla Corte di Cassazione<sup>421</sup>, il giudizio si estinguerà, con conseguente “passaggio in giudicato” del decreto opposto.

Se il contraddittorio viene instaurato correttamente nei confronti dei convenuti, una volta che quest'ultimi si siano costituiti in giudizio, in esso il giudice è chiamato a verificare che i parametri predeterminati per la individuazione dell'entità del compenso siano stati rispettati.

Inoltre, in base a quanto stabilito dal quinto comma della norma in oggetto, il

---

<sup>420</sup>Cfr. M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 220.

<sup>421</sup>Cfr. Cass. civ., sez. II, 7 dicembre 2010, n. 24786.

presidente può chiedere d'ufficio a chi ha provveduto alla liquidazione, o a chi li detiene, gli atti, i documenti e le informazioni necessarie ai fini della decisione.

Quanto alla sospensione dell'esecuzione provvisoria del decreto<sup>422</sup>, essa è regolata dalle disposizioni generali di cui all'art. 5 del Decreto semplificazione.

Infine, analogamente a quanto previsto per i compensi dei difensori, anche in questo tipo di procedimento, l'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile<sup>423</sup>, ma ricorribile per Cassazione *ex art. 111 Cost.*

---

<sup>422</sup>Al riguardo, la previgente disciplina affermava che *“il magistrato può, su istanza del beneficiario e delle parti processuali compreso il pubblico ministero e quando ricorrono gravi motivi, sospendere l'esecuzione provvisoria del decreto con ordinanza non impugnabile e può chiedere a chi ha provveduto alla liquidazione o a chi li detiene, gli atti, i documenti e le informazioni necessari ai fini della decisione”*.

<sup>423</sup>Come precisa M. ABBAMONTE, *Op. cit.*, p. 226, la espressa “non appellabilità” dell'ordinanza conclusiva non esclude che essa possa comunque essere sottoposta ai mezzi di impugnazione straordinari.

### 2.3. I procedimenti in materia di immigrazione.

Gli articoli 16, 17, 18, 19 e 20 del decreto in oggetto disciplinano compiutamente le controversie in materia di immigrazione, riconducendole tutte al rito sommario di cognizione.

Tali procedimenti, sebbene molto diversi fra loro, si caratterizzavano tutti per l'utilizzo del rito camerale *ex artt. 737 e ss c.p.c.* ed, in precedenza, erano disciplinati da varie norme previste dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (recante “testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dal d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 (emanato in attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare).

Passiamo ora all'analisi dettagliata dell'attuale disciplina in tema di immigrazione posta dal decreto Semplificazione.

a) Le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini UE e dei loro familiari.

#### *ARTICOLO 16*

*1. Le controversie previste dall'articolo 8 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, sono regolate dal rito sommario di cognizione.*

*2. È competente il tribunale del luogo ove dimora il ricorrente.*

L'art. 16 del d.lgs. 150/2011 si occupa di disciplinare le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore di cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari.

Tali controversie erano regolamentate dagli artt. 6-8 del citato d.lgs. n. 30/2007, emanato per dare attuazione nel nostro ordinamento alla direttiva comunitaria 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro

familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio di tutti gli stati membri.

In particolare, l'art. 6 d.lgs. 30/2007 prevede che i cittadini dell'Unione ed i loro familiari hanno il diritto di soggiornare nel territorio nazionale per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il permesso di un documento di identità valido per l'espatrio secondo la legislazione dello Stato di cui hanno la cittadinanza<sup>424</sup>.

Più complessa, invece, è la disciplina relativa al soggiorno ultratrimestrale posta dall'art. 7 d.lgs. 30/2007, ai sensi del quale, affinché un cittadino UE o i suoi familiari possano soggiornare nel territorio dello Stato per un periodo superiore ai tre mesi, è necessaria la presenza di determinate condizioni<sup>425</sup>.

Avverso il provvedimento dell'autorità italiana con cui è rifiutato o revocato il diritto di soggiorno è ora esperibile il ricorso disciplinato dall'art. 16 d.lgs. 150/2011 il quale rimanda semplicemente alle norme del rito sommario di cognizione, piuttosto che a quelle del precedente rito camerale, cui rinviava, invece, la previgente disciplina<sup>426</sup>.

Sempre in accordo con le direttive poste dalla legge delega, ma in deroga ai criteri generali, è stata mantenuta ferma la competenza del tribunale in

---

<sup>424</sup>Cfr. F. RUSSO, Op. cit., p. 70.

<sup>425</sup>Ciò è possibile quando il soggetto: a) sia lavoratore subordinato o autonomo nello Stato; b) disponga per sé stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo comunque denominato che copra tutti rischi nel territorio nazionale; c) sia iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi come attività principale un corso di studi o di formazione professionale; d) sia familiare, come definito dall'art. 2, che accompagna o raggiunga un cittadino dell'Unione che ha il diritto di soggiornare ai sensi delle lettere a), b) o c).

<sup>426</sup>L'art. 8, d.lgs. 30/2007, affermava che: *“Avverso il provvedimento di rifiuto o di revoca del diritto di cui agli articoli 6 e 7, è ammesso il ricorso al tribunale in composizione monocratica del luogo ove dimora il richiedente, il quale provvede, sentito l'interessato, nei modi di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile”*.

composizione monocratica del luogo ove dimora il ricorrente.

**b) Le controversie in materia di allontanamento dei cittadini degli altri stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari.**

#### *ARTICOLO 17*

*1. Le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per gli altri motivi di pubblica sicurezza di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, nonché per i motivi di cui all'articolo 21 del medesimo decreto legislativo, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*

*2. È competente il tribunale, in composizione monocratica, del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.*

*3. Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In tal caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare.*

*4. Il ricorrente può stare in giudizio personalmente.*

*5. L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5. L'allontanamento dal territorio italiano non può avere luogo fino alla pronuncia sull'istanza di sospensione, salvo che il provvedimento sia fondato su una precedente decisione giudiziale o su motivi imperativi di pubblica sicurezza. Il giudice decide sull'istanza di sospensione prima della scadenza del termine entro il quale il ricorrente deve lasciare il territorio nazionale.*

*6. Quando il ricorso è rigettato, il ricorrente deve lasciare immediatamente il territorio nazionale.*

L'art. 17, d. lgs. 150/2011, si occupa delle controversie in materia di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari, per motivi imperativi di pubblica sicurezza<sup>427</sup> e per gli altri motivi di ordine pubblico<sup>428</sup> di cui all'art. 20 del decreto legislativo 6 febbraio

---

<sup>427</sup>L. VIOLA, Op. cit., p. 174, osserva che “i motivi imperativi di pubblica sicurezza sussistono quando la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e sufficientemente grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica”.

<sup>428</sup>Gli altri motivi di sicurezza dello Stato sussistono qualora la persona da allontanare appartenga ad una delle categorie di cui all'art. 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, ovvero vi siano fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa, in qualsiasi modo, agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali.

2007, n. 30, nonché per i motivi di cui all'art. 21 dello stesso decreto, quando, cioè, vengono a mancare le condizioni che determinano il diritto di soggiorno dell'interessato, ai sensi dell'art. 6, 7 e 13, d.lgs. 30/2007.

Attualmente il ricorso avverso i provvedimenti di allontanamento, in precedenza regolato dalle forme del rito camerale, è assoggettato dall'art. 17 del decreto semplificazione alle forme del rito sommario di cognizione.

Anche in questo caso, nel rispetto della legge delega, il legislatore delegato ha previsto che la competenza a conoscere il ricorso spetti al tribunale, in composizione monocratica, del luogo in cui ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato.

Il ricorso, il quale deve presentare tutti i requisiti di cui all'art. 702-*bis* c.p.c., deve essere proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni (ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero) dalla notificazione del provvedimento impugnato, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale, o tramite una rappresentanza diplomatica o consolare italiana.

Il ricorrente ha la facoltà di stare in giudizio personalmente, quindi senza il ministero di un avvocato e, quanto alla possibilità di ottenere la sospensione dell'efficacia del provvedimento di allontanamento impugnato, l'articolo in commento rimanda alla disciplina generale posta dall'art. 5. Rispetto quest'ultima, però, è previsto che l'allontanamento dal territorio italiano non potrà avere luogo fino alla pronuncia sull'istanza di sospensione, salvo che il provvedimento sia fondato su una precedente decisione giudiziale o su motivi imperativi di pubblica sicurezza<sup>429</sup>, con contestuale obbligo per il giudice di decidere sull'istanza di sospensione prima della scadenza del termine entro cui il ricorrente deve lasciare il territorio nazionale.

---

<sup>429</sup>Riguardo la sussistenza dei “motivi imperativi di sicurezza”, si deve far riferimento, probabilmente, all'art. 20, d.lgs. 30/2007, che li ravvisa ogni volta in cui la persona “*abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e sufficientemente grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica*”.

Qualora il ricorso venga rigettato, il ricorrente deve lasciare immediatamente il territorio nazionale.

c) Le controversie in materia di espulsione dei cittadini non UE e dei loro familiari.

#### ARTICOLO 18

*1. Le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del decreto di espulsione pronunciato dal prefetto ai sensi del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*

*2. È competente il giudice di pace del luogo in cui ha sede l'autorità che ha disposto l'espulsione.*

*3. Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In tal caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare.*

*4. Il ricorrente è ammesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato, e, qualora sia sprovvisto di un difensore, è assistito da un difensore designato dal giudice nell'ambito dei soggetti iscritti nella tabella di cui all'articolo 29 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, nonché, ove necessario, da un interprete.*

*5. Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, deve essere notificato a cura della cancelleria all'autorità che ha emesso il provvedimento almeno cinque giorni prima della medesima udienza.*

*6. L'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato può costituirsi fino alla prima udienza e può stare in giudizio personalmente o avvalersi di funzionari appositamente delegati.*

*7. Il giudizio è definito, in ogni caso, entro venti giorni dalla data di deposito del ricorso.*

*8. Gli atti del procedimento e la decisione sono esenti da ogni tassa e imposta.*

*9. L'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile.*

L'art. 18 disciplina le controversie in materia di espulsione dei cittadini di Stati che non sono membri dell'Unione europea, in seguito all'emanazione da parte del prefetto del decreto di espulsione.

Queste fattispecie, che in passato erano disciplinate dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante “testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”<sup>430</sup>, sono

---

<sup>430</sup>In base a quanto stabilito dall'art. 13, comma 2, del d.lgs. 286/1998, l'espulsione “è disposta dal

ricondotte dal legislatore delegato al modello del rito sommario di cognizione, sebbene con significative particolarità, in virtù della loro natura.

A differenza degli altri procedimenti in materia di immigrazione, di cui agli artt. 16 e 17 del decreto in oggetto, questo in commento va incardinato innanzi al giudice di pace; è prevista, infatti, la competenza in unico grado di merito, del giudice di pace del luogo ove ha sede l'autorità che ha disposto l'espulsione<sup>431</sup>.

A pena di inammissibilità, il ricorso deve essere presentato entro trenta giorni (ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero) dalla data di notificazione del provvedimento di espulsione e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale o tramite rappresentanza diplomatica o consolare italiana.

In questo caso, in base a quanto precisato dal terzo comma dell'art. 18, l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinnanzi all'autorità consolare.

---

*prefetto, caso per caso, quando lo straniero: a) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'articolo 10; b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'articolo 27, comma 1-bis, o senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o rifiutato ovvero è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68; c) appartiene a taluna delle categorie indicate nell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n.1423, come sostituito dall'articolo 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, o nell'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646”.*

<sup>431</sup>Nella Relazione illustrativa si legge che: “in ossequio alla delega (art. 54, comma 4, lettera a) della l. n. 69 del 2009) sono state mantenute ferme l'individuazione e la composizione dell'organo giudicante (il giudice di pace) e la competenza territoriale, correlata alla sede dell'autorità che ha pronunciato il provvedimento oggetto di impugnazione”.

E' prevista, inoltre, l'ammissione del ricorrente al patrocinio gratuito a spese dello Stato può essere assistito da un difensore e, nel caso in cui sia sprovvisto di un difensore, può essere assistito da un difensore nominato dal giudice di pace fra quelli di cui all'art. 29 del d.lgs. 271/1989, nonché ove necessario, da un interprete.

Quanto alla fase attinente alla definizione del giudizio, essa si caratterizza per ritmi piuttosto veloci.

Innanzitutto, il ricorso, insieme al decreto di fissazione dell'udienza, deve essere notificato dalla cancelleria all'autorità che ha emesso il provvedimento almeno cinque giorni prima della medesima udienza. Quest'ultima ha la facoltà di costituirsi in giudizio anche direttamente alla medesima udienza e può stare in giudizio personalmente, oppure tramite funzionari appositamente delegati.

Il giudizio è definito, in ogni caso, entro venti giorni dalla data di deposito del ricorso,<sup>432</sup> attraverso la pronuncia di un'ordinanza dichiarata espressamente inappellabile.

Infine, ai sensi dell'ottavo comma della norma in esame, gli atti del procedimento e la decisione sono esenti da ogni tassa ed imposta.

**d) Le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale.**

#### *ARTICOLO 19*

*1. Le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*

*2. È competente il tribunale, in composizione monocratica, del capoluogo del distretto di corte di appello in cui ha sede la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale che ha pronunciato il provvedimento impugnato. Sull'impugnazione dei provvedimenti*

---

<sup>432</sup>In base a quanto osservato da L. VIOLA, Op. cit., p. 192, si tratta di un termine a carattere ordinatorio e non perentorio, dal momento che non vengono disciplinate le conseguenze del suo mancato rispetto.

*emessi dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo è competente il tribunale, in composizione monocratica, del capoluogo del distretto di corte di appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento di cui è stata dichiarata la revoca o la cessazione. Nei casi di accoglienza o trattenimento disposti ai sensi degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, è competente il tribunale, in composizione monocratica, che ha sede nel capoluogo di distretto di corte di appello in cui ha sede il centro ove il ricorrente è accolto o trattenuto.*

*3. Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In tal caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare. Nei casi di accoglienza o trattenimento disposti ai sensi degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, i termini previsti dal presente comma sono ridotti della metà.*

*4. La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto:*

*a) da parte di soggetto ospitato nei centri di accoglienza ai sensi dell'articolo 20, comma 2, lettere b) e c), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, o trattenuto ai sensi dell'articolo 21 del medesimo decreto legislativo, ovvero*

*b) avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria, ovvero*

*c) avverso il provvedimento adottato dalla Commissione territoriale nell'ipotesi prevista dall'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, ovvero*

*d) avverso il provvedimento adottato dalla Commissione territoriale che ha dichiarato l'istanza manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis), del citato decreto legislativo.*

*5. Nei casi previsti dal comma 4, lettere a), b), c) e d), l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5. Quando l'istanza di sospensione viene accolta, al ricorrente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo e ne viene disposta l'accoglienza ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.*

*6. Il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza sono notificati, a cura della cancelleria, all'interessato e al Ministero dell'interno, presso la Commissione nazionale ovvero presso la competente Commissione territoriale, e sono comunicati al pubblico ministero.*

*7. Il Ministero dell'interno, limitatamente al giudizio di primo grado, può stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti o di un rappresentante designato dalla Commissione che ha adottato l'atto impugnato. Si applica, in quanto compatibile, l'articolo 417-bis, secondo comma, del codice di procedura civile.*

*8. La Commissione che ha adottato l'atto impugnato può depositare tutti gli atti e la documentazione che ritiene necessari ai fini dell'istruttoria e il giudice può procedere anche d'ufficio agli atti di istruzione necessari per la definizione della controversia.*

*9. L'ordinanza che definisce il giudizio rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria ed è comunicata alle parti a cura della cancelleria.*

*10. La controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza.*

L'art. 19 disciplina le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, emesso in attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime

per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

In sostanza, si tratta di impugnazioni contro il provvedimento pronunciato dalla Commissioni territoriali, con cui viene negata la protezione internazionale.

Tale procedimento, che in precedenza era modellato sul rito camerale, è assoggettato ora dall'art. 19 del decreto semplificazione alle forme del rito sommario di cognizione.

In ossequio ai principi fissati dalla legge delega, la competenza territoriale è del tribunale in composizione monocratica del capoluogo del distretto di corte di appello in cui ha sede la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale che ha pronunciato il provvedimento impugnato.

Per l'impugnazione dei provvedimenti emessi dalla Commissione per il diritto d'asilo, invece, la competenza spetta al tribunale, in composizione monocratica, del capoluogo del distretto di corte di appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento di cui è stata dichiarata la revoca o la cessazione.

Infine, sarà competente il tribunale, in composizione monocratica, del capoluogo di distretto di corte di appello in cui ha sede il centro in cui il ricorrente è accolto o trattenuto, nei casi di accoglienza o trattenimento disposti ai sensi degli articoli 20 e 21 del d.lgs. 25/2008.

Relativamente alla fase introduttiva del giudizio, il ricorso, che deve contenere gli elementi strutturali richiesti dall'art. 702-*bis* c.p.c., deve essere presentato, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni (ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero) dalla notificazione del provvedimento e, anche in tal caso, è previsto che possa essere depositato anche a mezzo del servizio postale o tramite rappresentanza diplomatica o consolare italiana.

Tuttavia, nel caso di accoglienza o trattenimento dello straniero, ai sensi degli

artt. 20 e 21 del d.lgs. 25/2008, è stabilito l'automatico dimezzamento dei termini di impugnativa.

Per questi procedimenti, in deroga alla disciplina generale posta dall'art. 5 del decreto n. 150 del 2011, la regola è che l'impugnazione sospende automaticamente l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato,<sup>433</sup> tranne che nelle ipotesi specificatamente indicate al quarto comma dell'art 19, per le quali la fase della sospensiva è disciplinata secondo le regole ordinarie previste dall'articolo 5.

Essendo in presenza di un procedimento attinente al riconoscimento di uno status, è richiesta la partecipazione obbligatoria del pubblico ministero, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, *ex art. 70 c.p.c.*<sup>434</sup>.

Il ricorso ed il decreto sono notificati dalla cancelleria sia all'interessato sia al ministero dell'interno, presso la Commissione nazionale, ovvero la competente commissione territoriale, e sono comunicati al pubblico ministero.

Il Ministero dell'interno può stare in giudizio, per quanto attiene al primo grado, avvalendosi dei propri dipendenti o di un rappresentante designato dalla Commissione; inoltre, troverebbe applicazione, per quanto compatibile, il secondo comma dell'art. 471-*bis* c.p.c., riguardo alla possibile assunzione della trattazione della causa direttamente da parte dell'Avvocatura dello Stato.

Con l'ordinanza con cui è definito il giudizio, il giudice può rigettare il ricorso, oppure riconoscere al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria.

---

<sup>433</sup>Già con riferimento alla originaria disciplina posta dall'art. 35, d.lgs. 25/2008, che allo stesso modo prevedeva delle ipotesi di esclusione di automatismo fra la presentazione del ricorso e la sospensione del provvedimento impugnato, la Corte di Cassazione ha chiarito che *“in tali ipotesi, il provvedimento di espulsione emesso successivamente al rigetto della domanda di protezione internazionale, impugnato dal richiedente, può essere annullato dal giudice di merito solo se sia stata emessa dal Tribunale apposita ordinanza di sospensione, così come richiesto dai commi 7 e 8 dell'art. 35 citato”* (Cass. civ., sez. VI, 24 marzo 2011, n. 6882).

<sup>434</sup>Cfr. L. VIOLA, *Op. cit.*, p. 206.

Infine, è previsto per il giudice l'obbligo di trattare il procedimento *de quo*, in ogni grado, in via d'urgenza<sup>435</sup>.

e) L'opposizione al diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare.

#### ARTICOLO 20

1. *Le controversie previste dall'articolo 30, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*

2. *È competente il tribunale in composizione monocratica del luogo in cui il ricorrente ha la residenza.*

3. *L'ordinanza che accoglie il ricorso può disporre il rilascio del visto anche in assenza del nulla osta.*

4. *Gli atti del procedimento sono esenti da imposta di bollo e di registro e da ogni altra tassa.*

L'art. 20 detta una compiuta disciplina relativa alle controversie previste dal sesto comma dell'art. 30 del d.lgs. 286/1998<sup>436</sup>, recante “testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”.

Ricondotti, in seguito all'entrata in vigore del decreto semplificazione, al modello del rito sommario di cognizione, in luogo del previgente rito

---

<sup>435</sup>In base a quanto precisato nella Relazione illustrativa, “si è inteso, in particolar modo, richiamare l'obbligo introdotto dall'articolo 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modifiche, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, di programmazione della gestione dei procedimenti civili, con l'attribuzione di un ordine di priorità dei procedimenti pendenti, imponendo, in tali specifiche fattispecie, una priorità prestabilita dal legislatore, invece che demandata alle scelte del capo del singolo ufficio giudiziario.”

<sup>436</sup>Ai sensi del quale: “*contro il diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché contro gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, l'interessato può presentare ricorso al pretore del luogo in cui risiede, il quale provvede, sentito l'interessato, nei modi di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il decreto che accoglie il ricorso può disporre il rilascio del visto anche in assenza del nulla osta.*”

camerale, in questi procedimenti la competenza territoriale e funzionale, rimasta invariata, spetta al tribunale in composizione monocratica del luogo in cui il ricorrente ha la residenza.

Quanto alla fase decisoria, il giudice può rigettare (pronunciando un'ordinanza) o accogliere il ricorso (mediante la pronuncia di un decreto); in questo ultimo caso, analogamente a quanto previsto dall'originaria disciplina<sup>437</sup>, può anche disporre il rilascio del visto, anche in assenza del nulla osta<sup>438</sup>.

Gli atti del procedimento, infine, sono esenti da imposta di bollo e di registro e da ogni altra tassa.

---

<sup>437</sup>L'art. 30 del d.lgs. 286/1998 recita infatti che: *“il decreto che accoglie il ricorso può disporre il rilascio del visto anche in assenza del nulla osta”*.

<sup>438</sup>Come osserva in proposito F. RUSSO, Op. cit., p. 79, il fatto che il procedimento in esame possa chiudersi con una condanna dell'amministrazione ad un *facere*, ossia a rilasciare il visto, porta a credere che tale provvedimento abbia natura amministrativa e non civile.

## 2.4. L'opposizione alla convalida del trattamento sanitario obbligatorio.

### ARTICOLO 21

1. *Le controversie previste dall'articolo 5 della legge 13 maggio 1978, n. 180, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*

2. *E' competente il tribunale in composizione collegiale e al giudizio partecipa il pubblico ministero.*

3. *Il ricorso su iniziativa del sindaco, ai sensi dell'articolo 5, comma secondo, della legge 13 maggio 1978, n. 180, deve essere proposto, a pena di inammissibilita', entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui all'articolo 3, secondo comma, della medesima legge.*

4. *Nel giudizio di primo grado le parti possono stare in giudizio personalmente e farsi rappresentare da persona munita di mandato scritto in calce al ricorso o in atto separato. Il ricorso puo' essere presentato a mezzo del servizio postale.*

5. *In deroga a quanto previsto dall'articolo 5, il presidente del tribunale, acquisito il provvedimento che ha disposto il trattamento sanitario obbligatorio e sentito il pubblico ministero, puo' sospendere il trattamento medesimo anche prima che sia tenuta l'udienza di comparizione e d'ufficio. Sulla richiesta di sospensione il presidente provvede entro dieci giorni.*

6. *Il tribunale puo' assumere informazioni e disporre l'assunzione di prove d'ufficio.*

7. *Il procedimento e' esente dal contributo unificato e la decisione non e' soggetta a registrazione.*

L'art. 21 del d.lgs. 150/2011 disciplina il procedimento che deve essere seguito nell'ipotesi di opposizione avverso il provvedimento di convalida del trattamento sanitario obbligatorio, disposto dal Giudice Tutelare, ai sensi dell'art. 2 della legge 13 maggio 1978, n. 180, recante “accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori”<sup>439</sup>.

Tale legge rispetto a quella precedente, rappresentata dalla legge 14 febbraio 1904, n.36, (“Disposizioni sui manicomi e sugli alienati”) la quale come obiettivo principale aveva non l'interesse della persona, la sua cura ed il suo inserimento, bensì i bisogni di tutela e di protezione sociale<sup>440</sup>, ha apportato nel sistema assistenziale psichiatrico una radicale riforma<sup>441</sup> avente per oggetto gli accertamenti ed i trattamenti sanitari obbligatori, con particolare

---

<sup>439</sup>Meglio nota come “Legge Basaglia”.

<sup>440</sup>Così, M, ABBAMONTE, *Commento sub art. 21*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 277.

<sup>441</sup>In buona sostanza, con l'emanazione di questa legge, da un sistema repressivo che comprimeva la dignità ed i diritti fondamentali degli infermi, si passa ad un sistema che si contraddistingue per il primato della salute dell'uomo e della sua dignità su ogni altro interesse.

attenzione a quelli relativi ai malati di mente.

Infatti, mentre per la legge 36/1904 i malati di mente erano visti non come comuni individui, bensì come alienati che, ove pericolosi per sé o per gli altri e di pubblico scandalo, non potevano che essere internati in manicomio, con la Legge Basaglia l'infermo di mente viene posto al centro della normativa non più come espressione di un male sociale da reprimere, ma come soggetto meritevole di tutela<sup>442</sup>.

Alla luce di ciò, questa legge ha stabilito anzitutto che gli accertamenti ed i trattamenti sono, in genere, volontari; nei casi in cui, invece, la legge stessa o altre leggi dello Stato prevedano che debbano essere disposti dall'autorità sanitaria accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori, essi devono avvenire a tutela della persona e nel rispetto dei principi costituzionali.

Quanto al regime coattivo di ricovero ospedaliero, la legge prevede che possa darsi luogo al trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza solo nel caso in cui sussistano determinate condizioni: 1) esistano alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici; 2) manchi il consenso dell'interessato a sottoporsi alla terapia; 3) non sia possibile provvedere al trattamento in altro modo, 4) non è possibile disporre "misure extraospedaliere".

Il trattamento sanitario obbligatorio, la cui durata non potrà superare i sette giorni, viene disposto con provvedimento del Sindaco<sup>443</sup>, nella sua qualità di autorità sanitaria, entro 48 ore dalla richiesta avanzata da un medico e convalidata da un medico della struttura pubblica. Entro le 48 ore successive, il Sindaco deve comunicare il provvedimento al Giudice Tutelare per la convalida.

Una volta che, assunte le informazioni e disposti gli eventuali accertamenti,

---

<sup>442</sup>Così, A. FABBRI, *Commento sub art. 21*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 183.

<sup>443</sup>Che assumerà la forma dell'ordinanza.

nelle successive 48 ore il giudice tutelare abbia provveduto a convalidare il provvedimento, con decreto motivato da comunicarsi al Sindaco, inizierà la fase dei ricorsi, sia in sede giurisdizionale, avverso il provvedimento di convalida emesso dal giudice cautelare, sia in via amministrativa contro l'ordinanza del sindaco<sup>444</sup>.

Proprio con riguardo quest'ultima fase che caratterizza il procedimento per disporre il trattamento sanitario obbligatorio, ossia quella relativa alla tutela giudiziaria innanzi al tribunale, il decreto legislativo n. 150/2011 ha apportato significative modifiche.

Invero, fino alla emanazione del decreto in commento, il procedimento per l'opposizione alla convalida (o alla mancata convalida) del trattamento sanitario obbligatorio si svolgeva nelle forme del rito in camera di consiglio; più nel dettaglio, chi veniva sottoposto a TSO o chiunque vi avesse interesse poteva proporre, contro il provvedimento convalidato dal giudice tutelare, reclamo al tribunale competente, ai sensi dell'art. 739 c.p.c.<sup>445</sup>.

Con la novella normativa, come già detto, il procedimento in questione è stato ricondotto al modello del rito sommario di cognizione “semplificato”, in quanto già in precedenza disciplinato dal rito camerale.

Nel rispetto della legge delega, la competenza territoriale a conoscere del ricorso spetta al tribunale, in composizione collegiale, a cui appartiene il giudice tutelare che ha convalidato il provvedimento sindacale che dispone il trattamento sanitario in condizioni di degenza ospedaliera.

È riconfermata, inoltre, la partecipazione al giudizio del pubblico ministero.

Per ciò che concerne la legittimazione attiva, il ricorso può essere presentato

---

<sup>444</sup>Cfr. A. FABBRIO, *Op. cit.*, p. 189.

<sup>445</sup>Anche il Sindaco poteva proporre analogo ricorso contro la mancata convalida del provvedimento, entro il termine di trenta giorni, a decorrere dalla scadenza del termine per la convalida da parte del giudice tutelare.

(solo in forma scritta<sup>446</sup>, nonché anche tramite del servizio postale) oltre che da chi è sottoposto al trattamento sanitario obbligatorio, anche da chiunque vi abbia interesse. Invece, avverso il provvedimento di diniego della convalida, legittimato a proporre il ricorso è solo il sindaco; in quest'ultima ipotesi, però, l'atto introduttivo del giudizio dovrà essere proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla scadenza del termine previsto dall'articolo 3, secondo comma, della legge 180/1978<sup>447</sup>.

Alla luce di quanto previsto dal quarto comma dell'articolo in esame, nel solo giudizio di primo grado<sup>448</sup> le parti possono stare in giudizio personalmente, oppure farsi rappresentare da persona munita di mandato scritto in calce al ricorso.

Una particolarità importante del procedimento in esame è data dalla fase della sospensiva, la quale, in deroga a quanto previsto dall'art. 5 del decreto, si caratterizza per una disciplina propria; il presidente del tribunale, infatti, dopo aver acquisito il provvedimento che ha disposto il trattamento sanitario obbligatorio e sentito il pubblico ministero, può sospendere, su istanza di parte o d'ufficio, il trattamento attraverso un provvedimento pronunciato *inaudita altera parte*.

A differenza di quanto previsto nella previgente disciplina, in quella attuale è pertanto contemplata la possibilità di sospendere, con provvedimento emanato d'ufficio, il trattamento sanitario obbligatorio anche prima che sia tenuta

---

<sup>446</sup>La previgente disciplina ammetteva, invece, anche la possibilità che al giudice tutelare venisse rivolta, anche oralmente, la richiesta di un provvedimento in caso di urgenza. In tal caso, la richiesta veniva raccolta dal cancelliere in un apposito verbale, in base alla generale previsione prevista dall'art. 135, terzo comma, c.p.c.

<sup>447</sup>Per la proposizione del ricorso contro il provvedimento di convalida del T.S.O., invece, non è previsto alcun termine perentorio.

<sup>448</sup>Cfr. M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 286, il quale precisa che, nel giudizio di secondo grado ed in quello davanti la Corte di Cassazione, invece, tornerà ad applicarsi il regime ordinario previsto dagli artt. 82 e ss. c.p.c.

l'udienza di comparizione.

Nel caso in cui, invece, sia presentata richiesta di sospensione, il presidente dovrà provvedervi entro dieci giorni<sup>449</sup>.

Quanto alla fase istruttoria del giudizio, invece, in base a quanto stabilito dal sesto comma dell'art. 21, il tribunale ha la possibilità di assumere informazioni e disporre mezzi di prova d'ufficio.

Proprio riguardo quest'ultima disposizione che attribuisce al tribunale poteri officiosi, costituendo, senz'altro, un'altra deroga significativa rispetto alla disciplina ordinaria del procedimento sommario di cognizione, una parte autorevole della dottrina<sup>450</sup> ha ritenuto che tale procedimento avrebbe dovuto, piuttosto, essere ricondotto al rito del lavoro.

Come viene precisato nella Relazione illustrativa, i poteri istruttori officiosi, ampiamente giustificati dai profili indisponibili della materia trattata, non incidono sulle esigenze di estrema semplificazione delle forme: di qui, la riconduzione al rito sommario in luogo di quello laburistico.

---

<sup>449</sup>Cfr. M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 289, secondo cui, essendo questo un termine ordinatorio, le sole conseguenze che potrebbero derivare dalla sua inosservanza sono quelle che si avrebbero al di fuori del processo, “ad esempio sul piano della responsabilità civile o disciplinare del magistrato”.

<sup>450</sup>V., in proposito, F. RUSSO, Op. cit., p. 80.

## 2.5. Le azioni popolari e le controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali.

### ARTICOLO 22

*1. Le controversie previste dall'articolo 82, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, quelle previste dall'articolo 7, secondo comma, della legge 23 dicembre 1966, n. 1147, quelle previste dall'articolo 19 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, e quelle previste dall'articolo 70 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*

*2. Le azioni popolari e le impugnative consentite per quanto concerne le elezioni comunali sono di competenza del tribunale della circoscrizione territoriale in cui e' compreso il comune medesimo. Le azioni popolari e le impugnative consentite per quanto concerne le elezioni provinciali sono di competenza del tribunale della circoscrizione territoriale in cui e' compreso il capoluogo della provincia. Le azioni popolari e le impugnative consentite per quanto concerne le elezioni regionali sono di competenza del tribunale del capoluogo della regione.*

*3. Il tribunale giudica in composizione collegiale e al giudizio partecipa il pubblico ministero.*

*4. Il ricorso avverso le deliberazioni adottate in materia di eleggibilita' deve essere proposto, a pena di inammissibilita', entro trenta giorni dalla data finale di pubblicazione della deliberazione, ovvero dalla data della notificazione di essa, quando e' necessaria. Il termine e' di sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero.*

*5. I termini per la notifica del ricorso e la costituzione delle parti sono perentori.*

*6. L'ordinanza che definisce il giudizio e' immediatamente trasmessa in copia a cura del cancelliere al sindaco, al presidente della giunta provinciale ovvero al presidente della regione perche' entro ventiquattro ore dal ricevimento provveda alla pubblicazione per quindici giorni del dispositivo nell'albo dell'ente.*

*7. Contro l'ordinanza pronunciata dal tribunale puo' essere proposto appello da qualsiasi cittadino elettore dell'ente locale o da chiunque altro vi abbia diretto interesse, dal procuratore della Repubblica, nonche' dal prefetto quando ha promosso l'azione d'ineleggibilita'.*

*8. L'efficacia esecutiva dell'ordinanza pronunciata dal tribunale e' sospesa in pendenza di appello.*

*9. Il termine di cui all'articolo 702-quater decorre, per ogni altro cittadino elettore o diretto interessato, dall'ultimo giorno della pubblicazione del dispositivo dell'ordinanza nell'albo dell'ente.*

*10. Contro la decisione della corte di appello la parte soccombente e il procuratore generale presso la corte di appello possono proporre ricorso per cassazione entro trenta giorni dalla sua comunicazione.*

*11. Il presidente della corte di cassazione, con decreto steso in calce al ricorso medesimo, fissa l'udienza di discussione. Tutti i termini del procedimento sono ridotti della meta'.*

*12. Il giudice, quando accoglie il ricorso, corregge il risultato delle elezioni e sostituisce ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo.*

*13. Il provvedimento che definisce il giudizio e' immediatamente comunicato al sindaco, al presidente della giunta provinciale ovvero al presidente della regione, che subito ne cura la notificazione, senza spese, agli interessati. Eguale comunicazione e' data al prefetto per le controversie inerenti elezioni regionali.*

*14. Le parti possono stare in giudizio personalmente in ogni grado.*

*15. Gli atti del procedimento e la decisione sono esenti da ogni tassa, imposta e spesa di cancelleria.*

*16. La controversia e' trattata in ogni grado in via di urgenza.*

Gli articoli 22, 23 e 24 del d.lgs. 150/2011 hanno ricondotto al rito sommario di cognizione alcuni procedimenti in materia di contenzioso elettorale,

disciplinati in precedenza da varie leggi speciali.

Prima di passare all'esame della disciplina attuale, bisogna innanzitutto precisare che per contenzioso elettorale si intende “*il complesso delle controversie inerenti alla corretta formazione delle assemblee elettive degli enti territoriali*”<sup>451</sup>.

Tali controversie, che possono riguardare sia la materia dell'elettorato passivo, (che concerne le questioni relative alla ineleggibilità ed incompatibilità degli eletti e quelle sulla correttezza delle operazioni elettorali), sia quella dell'elettorato attivo (che invece riguarda il diritto di elettorato attivo nelle elezioni politiche ed amministrative), sono ripartite fra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa, in virtù del tradizionale criterio di riparto fondato sulla distinzione fra diritto soggettivo ed interesse legittimo<sup>452</sup>.

In particolare, l'art. 22 detta una disciplina uniforme e semplificata per le azioni popolari e per le controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali.

Prima dell'entrata in vigore del decreto semplificazione, tali azioni popolari erano disciplinate: dai primi due commi dell'art. 82 D.P.R. 570/1960 in materia di eleggibilità al consiglio comunale; dal secondo comma dell'art. 7 della legge 1147/1966 in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni provinciali; dall'art. 19 della legge 108/1968 in materia di decadenza ed incompatibilità nelle elezioni regionali; e nell'art. 70, d.lgs. 267/2000

---

<sup>451</sup>Così, M. ABBAMONTE, *Commento sub art. 22-23-24*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 296.

<sup>452</sup>Cr. A. FABBRI, *Commento sub art. 24*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 207, il quale afferma che la giurisdizione spetta al giudice ordinario nel caso in cui la controversia riguardi questioni relative all'elettorato attivo o passivo ed alla decadenza dalla carica, mentre spetta al giudice amministrativo nell'ipotesi in cui la controversia sia relativa alle operazioni elettorali..

recante “testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”<sup>453</sup>.

Vincolato dalla legge delega, la nuova norma ha lasciato inalterata la composizione dell'organo giudicante e la competenza territoriale: per questo tipo di procedimento, infatti, è chiamato a giudicare il tribunale, in composizione collegiale, nella cui circoscrizione è compreso il comune (nel caso di elezioni comunali), il capoluogo di provincia (nel caso di elezioni provinciali) o il capoluogo di regione (nel caso di elezioni regionali) le cui elezioni costituiscono oggetto di impugnativa.

È richiesta la partecipazione obbligatoria del pubblico ministero, in quanto portatore di interessi pubblici nel contenzioso elettorale<sup>454</sup>.

Il termine per la proposizione del ricorso è di trenta giorni (ovvero di sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero) che decorrono dalla pubblicazione della decisione, ovvero dalla sua notifica se necessaria.

Quanto alla legittimazione attiva, per le controversie regolate dalla norma in esame essa è attribuita esclusivamente agli “elettori” che siano iscritti nelle liste dei vari enti delle cui elezioni si tratta; in ogni caso, si deve trattare di persona fisica, dal momento che nella locuzione “cittadino” non possono rientrare le persone giuridiche o gli organi amministrativi.

In realtà, per alcune tipologie di controversie elettorali regolate dal presente articolo sono previste alcune particolarità; invero, per le cause aventi per oggetto le deliberazioni adottate in materia di eleggibilità del Consiglio

---

<sup>453</sup>Cfr. P.G. DEMARCHI ALBENGO, Op. cit., p. 165 ss.

<sup>454</sup>V, in proposito, M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 300, il quale osserva che “il pubblico ministero assume il ruolo di interventore necessario ex art. 70 c.p.c., fatta eccezione per le controversie in tema di elettorato attivo per le quali, invece, gli è attribuita in via eccezionale la legittimazione concorrente ad agire ex art. 69 c.p.c”. Secondo quanto asserito dalla Giurisprudenza, invece, nelle controversie regolate dall'articolo in esame, il pubblico ministero è ritenuto “*parte necessaria sia nel giudizio di primo grado, sia nel giudizio di appello, che è legittimato a proporre, essendogli espressamente attribuito il potere di impugnativa*” (Così, Cass, 21 agosto 1993, n. 8853; Cass. 15 aprile 1982, n. 2259).

comunale e per quelle che riguardano la decadenza dalla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale, il ricorso può essere proposto non solo dagli elettori di ogni ente interessato, ma anche, rispettivamente, da “chiunque altro vi abbia diretto interesse” e da “*chiunque vi abbia interesse*”<sup>455</sup>.

Riguardo alla legittimazione passiva, invece, sebbene il legislatore delegato abbia scelto di non riconfermare le disposizioni al riguardo previste dalla disciplina previgente, l'opinione consolidata in dottrina è quella per la quale il ricorso ed il decreto dovranno essere notificati dal ricorrente “*all'amministrazione ovvero agli amministratori interessati, nonché al sindaco o al presidente della provincia*”.

Una volta proposto il ricorso, *l'iter* relativo alla notificazione di quest'ultimo unitamente al decreto di fissazione dell'udienza avverrà in base a quanto prescritto dall'art. 702-*bis* c.p.c.: il ricorso, insieme al decreto, dovrà essere notificato dal ricorrente al convenuto almeno trenta giorni prima della data fissata per la sua costituzione, che deve avvenire non oltre dieci giorni prima dell'udienza.

In ogni caso, sia il termine per la notifica del ricorso, sia quello per la costituzione delle parti, allo scopo di tutelare la finalità acceleratoria sottesa alle evidenti esigenze correlate alla fattispecie<sup>456</sup>, sono ritenuti perentori<sup>457</sup>.

È previsto, inoltre, l'obbligo per l'ente di pubblicare nel proprio albo, per quindici giorni, il dispositivo della decisione.

Dal momento che le azioni popolari sono ritenute tipiche azioni correttive, in quanto dirette contro l'amministrazione con lo scopo di correggere le

---

<sup>455</sup>Cfr. M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 302.

<sup>456</sup>Così, la Relazione illustrativa.

<sup>457</sup>In virtù di ciò, quindi, *in primis* è preclusa la possibilità per il convenuto di costituirsi tardivamente, *in secundis*, è inammissibile che il ricorso ed il decreto vengano notificati oltre i termini indicati nell'art. 702-*bis*.

illegittimità da quest'ultima poste in essere<sup>458</sup>, nell'ipotesi in cui accolga il ricorso il giudice può correggere il risultato delle elezioni mediante la sostituzione dei candidati che sono stati proclamati in maniera illegittima con quelli che hanno diritto ad esserlo.

A differenza di tutti gli altri procedimenti assoggettati dal legislatore delegato al modello del rito sommario di cognizione finora analizzati, per questo tipo di controversie l'ordinanza decisoria con cui viene definito il giudizio di primo grado può essere appellata<sup>459</sup>; ai sensi del settimo comma della norma in esame, legittimato a proporre appello può essere qualunque cittadino elettore dell'ente locale (a prescindere dalla partecipazione al giudizio di primo grado<sup>460</sup>), chiunque altro vi abbia diretto interesse<sup>461</sup>, il procuratore della Repubblica, nonché il prefetto quando ha promosso l'azione di ineleggibilità.

Il termine breve di trenta giorni per proporre appello, con atto di citazione, decorre, a pena di inammissibilità, dalla comunicazione dell'ordinanza ovvero, per ogni altro cittadino elettore o diretto interessato, dall'ultimo giorno della pubblicazione del dispositivo dell'ordinanza nell'albo dell'ente.

In base a quanto espressamente previsto dall'ottavo comma dell'art. 22, la proposizione dell'appello sospende automaticamente l'efficacia esecutiva dell'ordinanza di primo grado, senza che sia necessaria, quindi, un'apposita istanza, in tal senso, da parte dell'appellante.

Contro la decisione emessa a seguito del giudizio in appello, entro trenta giorni dalla sua comunicazione, è ammessa la proposizione, a cura della parte

---

<sup>458</sup>Così, M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 300.

<sup>459</sup>Cfr. L. VIOLA, Op. cit., p. 236.

<sup>460</sup>Cfr. M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 310, secondo cui il fatto che l'appello possa essere proposto da qualsiasi cittadino elettore, a prescindere dalla sua partecipazione al giudizio di primo grado, costituisce un palese esempio di deroga al principio generale secondo cui la legittimazione attiva spetta a chi era già parte del processo di primo grado.

<sup>461</sup>In tale categoria vi rientrano le parti soccombenti nel processo dinanzi al tribunale e coloro che hanno subito un pregiudizio dalla decisione.

soccombente o del Procuratore generale presso la corte d'appello, del ricorso in Cassazione.

## 2.6. Le azioni in materia di eleggibilità e incompatibilità nelle elezioni per il Parlamento Europeo.

### ARTICOLO 23

1. *Le controversie previste dall'articolo 44 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*
2. *E' competente la corte di appello nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio elettorale che ha proclamato l'elezione o la surrogazione e al giudizio partecipa il pubblico ministero.*
3. *Il ricorso e' proposto, a pena di inammissibilita', entro trenta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei nominativi degli eletti a norma dell'articolo 24 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero.*
4. *I termini per la notifica del ricorso e la costituzione delle parti sono perentori.*
5. *L'ordinanza che definisce il giudizio, ove non sia stato proposto ricorso per cassazione, e' immediatamente trasmessa in copia, a cura del cancelliere, al presidente dell'ufficio elettorale nazionale, per l'esecuzione.*
6. *Contro la decisione della corte di appello la parte soccombente e il procuratore generale presso la corte di appello possono proporre ricorso per cassazione entro trenta giorni dalla sua comunicazione.*
7. *Il presidente della corte di cassazione, con decreto steso in calce al ricorso medesimo, fissa l'udienza di discussione. Tutti i termini del procedimento sono ridotti alla meta'. La sentenza e' immediatamente pubblicata e trasmessa, a cura del cancelliere, per l'esecuzione al presidente dell'Ufficio elettorale nazionale.*
8. *Gli atti del procedimento e la decisione sono esenti da ogni tassa, imposta e spesa di cancelleria.*
9. *La controversia e' trattata in ogni grado in via di urgenza.*

L'art. 23 disciplina il procedimento applicabile alle azioni in materia di eleggibilità ed incompatibilità nelle elezioni per il Parlamento Europeo, le quali, prima dell'entrata in vigore del Decreto semplificazione, erano regolamentate dall'articolo 44 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante “elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia”.

In sostanza, si tratta dei giudizi relativi alle condizioni di eleggibilità e di compatibilità in relazione alla carica di membro del Parlamento europeo che spetta all'Italia.

Il procedimento previsto attualmente per questo tipo di controversie, che per molti aspetti è simile a quello di cui all'art. 22, segue lo schema del processo sommario di cognizione in virtù dei caratteri di semplificazione della trattazione e dell'istruzione della causa, evidenziati dal rinvio, ad opera della normativa previgente, alla disciplina dei procedimenti in camera di

consiglio<sup>462</sup>.

Sempre nel rispetto di quanto enunciato dall'art. 54 della legge delega, sono state confermate le precedenti disposizioni relative sia alla individuazione ed alla composizione dell'organo giudicante, sia alla competenza territoriale.

La competenza, inderogabile, spetta in unico grado alla corte di appello nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio elettorale che ha proclamato l'elezione o la surrogazione ed il termine di trenta giorni (che può diventare di sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero) per la presentazione del ricorso, posto non più a pena di decadenza bensì a pena di inammissibilità, decorre dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dei nominativi degli eletti.

L'atto introduttivo del giudizio era e resta il ricorso, il quale dovrà contenere tutti gli elementi propri dell'atto di citazione<sup>463</sup>; riguardo al termine della sua proposizione, mentre il precedente sistema normativo prevedeva che il deposito del ricorso dovesse avvenire a pena di decadenza entro sessanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dei nominativi degli eletti, il legislatore delegato, in ossequio ad un condivisibile suggerimento contenuto nei pareri parlamentari, ha ridotto tale termine a trenta giorni, prevedendo altresì che esso vada osservato a pena di inammissibilità<sup>464</sup>.

Legittimato a proporre il ricorso è “qualsiasi cittadino elettore”; pertanto, non è sufficiente che il ricorrente sia in possesso della cittadinanza italiana, bensì è necessario che egli abbia preso parte alla precedente fase amministrativa davanti alla Commissione competente<sup>465</sup>.

Per ciò che attiene, invece, la legittimazione passiva, ossia l'individuazione dei

---

<sup>462</sup>Cfr. P.G. DEMARCHI ALBENGO, Op. cit., p. 171.

<sup>463</sup>Ad eccezione, come specifica M. ABBAMONTE, Op. cit., p. 303, dell'indicazione della data dell'udienza, la quale sarà individuata dal giudice.

<sup>464</sup>Cfr. L. VIOLA, Op. cit., p. 243.

<sup>465</sup>Cfr. M. ABBAMONTE, *Commento sub art. 22-23-24*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 301.

soggetti che devono essere destinatari del ricorso, anche per questo tipo di giudizio elettorale, come per quello delineato dal precedente art. 22, sebbene la normativa attuale non fornisca alcun tipo di precisazione al riguardo, si deve ritenere che il ricorso ed il decreto d'udienza debbano essere necessariamente notificati “*agli eletti di cui viene contestata la elezione*”.

Anche in questo tipo di giudizio è prevista la partecipazione obbligatoria del pubblico ministero.

In base a quanto precisato dal quarto comma della norma in esame, sempre a tutela della finalità acceleratoria sottesa alle evidenti esigenze correlate alla fattispecie<sup>466</sup>, i termini per la notifica e la costituzione delle parti sono perentori; pertanto, una volta depositato il ricorso ed ottenuto il decreto di fissazione dell'udienza, il ricorrente li notificherà al convenuto almeno trenta giorni prima della data fissata per la costituzione di quest'ultimo<sup>467</sup>.

Secondo quanto delineato dall'art. 702-*bis* c.p.c., il convenuto deve costituirsi almeno dieci giorni prima della data dell'udienza.

Conclusa la fase istruttoria della causa che avverrà, come noto, ai sensi dell'art. 702-*ter* c.p.c., il giudice provvede a definire il giudizio mediante la pronuncia di un'ordinanza che, ove non sia stato proposto ricorso per cassazione, dovrà essere immediatamente trasmessa in copia, a cura della cancelleria, al presidente dell'ufficio elettorale nazionale per l'esecuzione.

Rispetto a quanto previsto dal precedente art. 22, per cui, come abbiamo visto, l'ordinanza decisoria è sia appellabile che in seguito ricorribile in cassazione, la norma in esame, invece, non consente di appellare la decisione della corte di

---

<sup>466</sup>Così, la Relazione illustrativa.

<sup>467</sup>Rispetto a quanto previsto dalla previgente disciplina rappresentata dalla legge n° 18/1979, in quella attuale non è più previsto a carico del ricorrente né l'obbligo di notificare il ricorso ed il decreto a pena di decadenza entro dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento presidenziale, né quello di depositare in cancelleria la copia del ricorso e del decreto con la prova dell'avvenuta notifica, entro dieci giorni dalla data di notificazione.

appello che definisce il giudizio di primo grado: avverso quest'ultima, infatti, è ammesso solo il ricorso in Cassazione, entro trenta giorni dalla sua comunicazione<sup>468</sup>, ed i termini del procedimento innanzi alla Suprema Corte sono ridotti alla metà.

In particolare, l'ordinanza decisoria può essere impugnata per cassazione dalla parte soccombente, anche in misura parziale, e dal procuratore generale presso la corte d'appello.

La sentenza è immediatamente pubblica e trasmessa, a cura del cancelliere, per l'esecuzione al presidente dell'Ufficio elettorale nazionale.

L'ottavo comma dell'articolo in commento dispone che gli atti del procedimento e la decisione sono esenti da ogni tassa, imposta e spesa di cancelleria, mentre il nono ed ultimo comma conclude precisando che la controversia è trattata in ogni grado in via d'urgenza<sup>469</sup>.

---

<sup>468</sup>Non dalla notificazione, come previsto, invece, dall'art. 326 c.p.c.

<sup>469</sup>Cfr. L. VIOLA, Op. cit., p. 244, secondo cui, in tal modo, viene fissato un criterio di priorità legale, senza lasciare discrezionalità all'ufficio giudiziario sul punto.

## 2.7. L'impugnazione delle decisioni della Commissione elettorale circondariale in tema di elettorato attivo.

### ARTICOLO 24

1. *Le controversie previste dall'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*
2. *E' competente la corte di appello nella cui circoscrizione ha sede la Commissione elettorale circondariale che ha emesso la decisione impugnata e al giudizio partecipa il pubblico ministero.*
3. *Il ricorso e' proposto, a pena di inammissibilita', entro trenta giorni dalla notificazione di cui al quarto comma dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, quando il ricorrente e' lo stesso cittadino che aveva reclamato o aveva presentato direttamente alla Commissione una domanda d'iscrizione o era stato dalla Commissione medesima cancellato dalle liste. In tutti gli altri casi il ricorso e' proposto, anche dal procuratore della Repubblica presso il tribunale competente per territorio, a pena di inammissibilita', entro trenta giorni dall'ultimo giorno di pubblicazione della lista rettificata. I termini sono raddoppiati per i cittadini residenti all'estero di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223.*
4. *Il ricorso e' notificato, col relativo decreto di fissazione d'udienza, al cittadino o ai cittadini interessati e alla Commissione elettorale.*
5. *Nel giudizio dinanzi alla Corte di cassazione tutti i termini del procedimento sono ridotti alla meta' fatta eccezione per i ricorsi dei cittadini residenti all'estero.*
6. *Le parti possono stare in giudizio personalmente in ogni grado.*
7. *Il provvedimento che definisce il giudizio e' comunicato immediatamente dalla cancelleria al presidente della Commissione elettorale circondariale e al sindaco che ne cura, senza spesa, l'esecuzione e la notificazione agli interessati.*
8. *Gli atti del procedimento e la decisione sono esenti da ogni tassa, imposta e spesa di cancelleria.*
9. *La controversia e' trattata in ogni grado in via di urgenza.*

L'art. 24 si occupa delle impugnazioni delle decisioni della Commissione elettorale circondariale in tema di elettorato attivo.

In altre parole, le controversie cui si riferisce l'articolo in esame, che in passato erano normate dagli artt. 42-46 del D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, recante “approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali”, sono quelle relative alla iscrizione nelle liste elettorali<sup>470</sup>.

Anche in tal caso, sempre in ossequio ai principi direttivi posti dalla legge delega e, al pari di quanto previsto dall'art. 23, è rimasta ferma la competenza, in unico grado di merito, della corte di appello nella cui circoscrizione ha sede

---

<sup>470</sup>Così, F. RUSSO, Op. cit., p. 86.

la Commissione elettorale circondariale che ha emesso la decisione impugnata ed è disposta la partecipazione obbligatoria al giudizio del pubblico ministero. Il procedimento in commento ricalca sostanzialmente quello delineato dall'art. 23 sopra esaminato per le controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni per il Parlamento europeo.

A differenza del procedimento previsto dall'art. 23, il quale non ammette che sia possibile per le parti prescindere dalla difesa tecnica, l'articolo in esame invece, come l'art. 22, riconosce alle parti la facoltà di stare in giudizio personalmente<sup>471</sup>.

Qualche precisazione ulteriore, inoltre, deve essere fatta per ciò che riguarda il termine per la proposizione del ricorso; esso, che è sempre a pena di inammissibilità di trenta giorni (salvo che sia raddoppiato, nel caso in cui il ricorrente risieda all'estero), decorre dalla notificazione delle decisioni della Commissione elettorale mandamentale<sup>472</sup>, quando il ricorrente è lo stesso cittadino che aveva reclamato o aveva presentato direttamente alla Commissione una domanda d'iscrizione o era stato dalla Commissione medesima cancellato dalle liste.

In tutti gli altri casi (incluso quando il ricorso è proposto dal procuratore della Repubblica presso il tribunale competente per territorio), invece, tale termine decorrerà dall'ultimo giorno di pubblicazione della lista rettificata<sup>473</sup>.

Ciò che contraddistingue il sistema del contenzioso in esame è, senza dubbio, una legittimazione attiva molto più ampia rispetto a quella che caratterizza, come abbiamo visto, il giudizio elettorale di cui ai precedenti artt. 22 e 23 del d.lgs. 150/2011.

Per le controversie in esame, infatti, legittimato a proporre l'azione è

---

<sup>471</sup>Cfr. A. FABRI, *Commento sub art. 24*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 223.

<sup>472</sup>Si veda, al riguardo, il quarto comma dell'art. 30 del D.P.R. N° 223/1967.

<sup>473</sup>Cfr. P.G. DEMARCHI ALBENGO, *Op. cit.*, p. 177.

qualunque cittadino, anche non elettore, purché abbia la cittadinanza italiana<sup>474</sup>.

È legittimato ad agire, inoltre, anche il procuratore della Repubblica presso il tribunale competente, ma solo nelle controversie in tema di elettorato attivo *ex art. 42 del D.P.R. n° 223/1967*.

Per ciò che concerne, invece, la legittimazione passiva, i destinatari del ricorso sono il cittadino o i cittadini interessati e la Commissione elettorale<sup>475</sup>.

Per chiari motivi di speditezza, il provvedimento che definisce il giudizio è comunicato immediatamente dalla cancelleria al presidente della Commissione elettorale circondariale e al sindaco che ne cura, senza spesa, l'esecuzione e la notificazione agli interessati.

Relativamente al regime delle impugnazioni, anche in ordine alle controversie regolate dall'art. 24, come per quelle di cui all'art. 23, l'ordinanza non è appellabile bensì è assoggettata solo al ricorso per cassazione.

Pertanto, per tutto quello che riguarda la legittimazione ad impugnare, la riduzione di tutti i termini del procedimento nel giudizio di innanzi alla Corte di Cassazione, l'obbligo per il presidente della Corte di fissare in via d'urgenza l'udienza per la discussione della causa, nonché l'esenzione del procedimento da ogni tassa, imposta e spesa e la natura stessa del procedimento, si rimanda alle specifiche considerazioni all'uopo fatte.

---

<sup>474</sup>Cfr. M. ABBAMONTE, *Commento sub art. 22-23-24*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 301.

<sup>475</sup>Come era già previsto dal terzo comma dell'art. 42 D.P.R. n° 223/1967 prima della riforma.

### 3. I residui procedimenti improntati al rito ordinario di cognizione.

Costituiscono un elenco residuale le controversie, contenute nel Capo IV del decreto legislativo 150/2011, che sono regolate dal rito ordinario di cognizione.

Sono ricondotti a tale rito pochi procedimenti speciali<sup>476</sup>, (solo tre<sup>477</sup>) che, in base alle indicazioni poste dalla legge delega, non potevano essere ricomprese nelle categorie precedenti dal momento che, in relazione ad essi, il legislatore delegato non ha intravisto né un'esigenza di speditezza e concentrazione, né, tanto meno, un' esigenza di sommarietà nella fase introduttiva del giudizio<sup>478</sup>. Si tratta, pertanto, di procedimenti rispetto ai quali il Governo non ha potuto ritenere sussistenti i presupposti per il trasferimento a riti semplificati.

Secondo la precisa definizione che ci viene fornita dall'art. 1 del d.lgs. 150/2011, il rito ordinario in favore del quale bisogna procedere ad accorpate i riti di parte speciale *extra codicem* è quello disciplinato dalle “*norme del titolo I e del titolo III del libro secondo del codice di procedura civile*”<sup>479</sup>.

In particolare, sono assoggettati al rito ordinario di cognizione:

a) le controversie in materia di rettificazione di attribuzione del sesso (art. 31);

---

<sup>476</sup>Come osserva in proposito F. RUSSO, Op. cit., p. 97, ciò conferma il fatto che la legislazione processuale italiana continua ad essere una legislazione dell'eccezione e delle peculiarità, più che una normativa di sistema generale.

<sup>477</sup>In realtà, nell'originario schema di decreto legislativo, i procedimenti ricondotti al rito ordinario di cognizione erano cinque; fra essi, infatti, vi erano anche le controversie in materia di opposizione alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità (art. 30) e le controversie in materia di attuazione di sentenze e provvedimenti stranieri di giurisdizione volontaria e contestazione del riconoscimento (art. 31).

<sup>478</sup>Cfr. A. CARRATTA, Op. cit., p. 73, il quale osserva che, con riferimento a questi procedimenti speciali, l'intervento del legislatore delegato appare piuttosto inutile dal momento che essi, già dalla previgente disciplina, erano ricondotti al processo ordinario di cognizione.

<sup>479</sup>Quindi, quello regolato dalle norme che vanno dall'art. 163 c.p.c. all'art. 310 c.p.c. compreso, e dall'art. 323 c.p.c. all'art. 408 c.p.c.

- b) l' opposizione a procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici (art. 32);
- c) le controversie in materia di liquidazione degli usi civici (art. 33).

### 3.1. Le controversie in materia di rettificazione di attribuzione di sesso.

#### ARTICOLO 31

1. *Le controversie aventi ad oggetto la rettificazione di attribuzione di sesso ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 aprile 1982, n. 164, sono regolate dal rito ordinario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*
2. *E' competente il tribunale, in composizione collegiale, del luogo dove ha residenza l'attore.*
3. *L'atto di citazione e' notificato al coniuge e ai figli dell'attore e al giudizio partecipa il pubblico ministero.*
4. *Quando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, il tribunale lo autorizza con sentenza passata in giudicato. Il procedimento e' regolato dai commi 1, 2 e 3.*
5. *Con la sentenza che accoglie la domanda di rettificazione di attribuzione di sesso il tribunale ordina all'ufficiale di stato civile del comune dove e' stato compilato l'atto di nascita di effettuare la rettificazione nel relativo registro.*
6. *La sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso non ha effetto retroattivo. Essa determina lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso. Si applicano le disposizioni del codice civile e della legge 1° dicembre 1970, n. 898.*

Il primo procedimento speciale che viene sottoposto dal legislatore delegato al processo ordinario di cognizione è quello per la rettificazione di attribuzione del sesso, materia che in precedenza trovava la propria regolamentazione nella legge 14 aprile 1982, n. 164, recante “norme in materia di rettificazione di attribuzione del sesso”<sup>480</sup>.

Già sulla base di questa disciplina era previsto che a queste controversie<sup>481</sup> fosse applicato il rito ordinario di cognizione, con l'unica eccezione

---

<sup>480</sup>Cfr. A. CARRATTA, Op. cit., p. 73 ss.

<sup>481</sup>In base a quanto precisato dagli artt. 1 della legge n. 164/1982 e 31 del d.lgs. 150/2011, si tratta di quelle controversie che sono originate dalle domande finalizzate ad ottenere *in primis*, l'attribuzione giudiziale “ad una persona di sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali”, *in secundis*, l'ordine “all'ufficiale di stato civile del comune dove è stato compilato l'atto di nascita di effettuare la rettificazione del relativo registro”.

riguardante l'atto introduttivo del giudizio, il quale era rappresentato dal ricorso.

Il fatto che il legislatore delegato abbia scelto di confermare la riconduzione di tale procedimento allo schema del rito ordinario di cognizione, recependo anche la maggior parte delle disposizioni già contenute nella legislazione speciale, troverebbe spiegazione, come viene precisato nella Relazione illustrativa, nelle “esigenze di organicità e di completezza del decreto legislativo, in ossequio a finalità compilative”<sup>482</sup>.

Rispetto alla previgente disciplina, è rimasta invariata la competenza territoriale del tribunale in composizione collegiale del luogo di residenza dell'attore (e ciò costituisce una significativa deroga alle disposizioni del rito ordinario di cognizione, dal momento che l'art. 18 c.p.c., in materia di foro generale delle persone fisiche, dispone che il giudice competente sia quello del luogo in cui il convenuto abbia la residenza, il domicilio o la dimora), nonché la partecipazione obbligatoria al giudizio del pubblico ministero<sup>483</sup>; dalla norma in esame, invece, è stato sostituito il ricorso con l'atto di citazione, con la conseguenza che l'attore dovrà fissare la prima udienza nel rispetto dei termini di cui all'art. 163 c.p.c. e comparizione e trattazione delle parti saranno regolate alla stregua dell'art. 183 c.p.c.<sup>484</sup>.

L'atto introduttivo deve essere poi notificato oltre che al pubblico ministero, in virtù della natura dell'oggetto della controversia, consistente in uno *status*, anche al coniuge ed ai figli dell'attore<sup>485</sup>.

---

<sup>482</sup>Così, la cit. Relazione illustrativa.

<sup>483</sup>Trattandosi di *status*, è da ritenere che la partecipazione al giudizio del pubblico ministero sia quella di cui all'art. 70 c.p.c., prevista a pena di nullità.

<sup>484</sup>Così, C. ASPRELLA, *Commento sub art. 31*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 405.

<sup>485</sup>Cfr. L. VIOLA, *Op. cit.*, p. 292, il quale precisa che, dal momento che la notifica al coniuge ed ai figli dell'attore attiene al litisconsorzio necessario, ex art. 102 c.p.c. (per il fatto che, costoro sarebbero senza dubbio i più colpiti da un'eventuale sentenza positiva per l'attore), in caso di omissione deve

È prevista, inoltre, la possibilità che il tribunale autorizzi, mediante sentenza passata in giudicato, il trattamento medico-chirurgico necessario per mutare i caratteri sessuali.

Giova precisare, però, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 161 del 1985, ha riconosciuto il diritto alla rettificazione dell'attribuzione di sesso anche in assenza di previa autorizzazione al trattamento medico-chirurgico.

Ai sensi del quinto comma dell'art. 31<sup>486</sup>, con la sentenza che accoglie la domanda di rettificazione di attribuzione di sesso, il tribunale ordina all'ufficiale di stato civile del comune dove è stato compilato l'atto di nascita di effettuare la rettificazione nel relativo registro.

Dal sesto comma della norma in oggetto viene infine chiarito che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso non ha effetto retroattivo, operando, quindi, solo per il futuro.

Ciò probabilmente è giustificato dalla natura senza dubbio costitutiva della sentenza: con essa, infatti, il tribunale costituisce una nuova situazione giuridica che produce effetti solo a partire dalla data del passaggio in giudicato<sup>487</sup>.

Per ciò che attiene agli effetti della rettificazione di sesso, essendo venuto meno il presupposto fondamentale del vincolo matrimoniale rappresentato dalla diversità sessuale dei due coniugi, la sentenza che autorizza la rettificazione del sesso determina lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso.

---

essere ordinata l'integrazione.

<sup>486</sup>Il quale riproduce, sostanzialmente, il contenuto dell'art. 1 della legge 14 aprile 1982, n. 164, ai sensi del quale, la rettificazione avviene in forza di una sentenza del tribunale che sia passata in giudicato *“che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali”*.

<sup>487</sup>Così, C. ASPRELLA, Op. cit., p. 412.

In particolare, alla luce di quanto sostenuto da una consolidata giurisprudenza<sup>488</sup>, si ritiene che lo scioglimento del vincolo matrimoniale, ovvero la cessazione dei suoi effetti civili, debba essere pronunciato nel medesimo giudizio di rettificazione di attribuzione di sesso.

È opportuno sottolineare, però, che in virtù dell'espreso richiamo alle disposizioni del codice civile ed a quelle della legge 898/1970, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio non sono automatici, ma possono essere conseguiti dal coniuge solo nel caso in cui la sentenza di rettificazione di attribuzione del sesso passi in giudicato<sup>489</sup>.

---

<sup>488</sup>Cfr. Trib. Fermo 28 febbraio 1996, in *Foro It.*, 1997, I, p. 1656; Corte Cost., 24 maggio 1985 n. 161, in *Giur. it.*, 1987, I, p. 236, per la quale lo scioglimento del matrimonio o la cessazione dei suoi effetti civili è provocato non dalla rettificazione anagrafica dell'attribuzione di sesso, bensì dalla sentenza stessa che dispone tale rettificazione.

<sup>489</sup>Cfr. C. DELLE DONNE, *Commento sub art. 31*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 284.

**3.2.** L'opposizione a procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici.

#### *ARTICOLO 32*

*1. Le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici di cui all'articolo 3 del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, sono regolate dal rito ordinario di cognizione.*

*2. E' competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.*

*3. L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato puo' essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5.*

Viene assoggettato al rito ordinario di cognizione anche il procedimento in materia di opposizione a procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici, in passato disciplinate dall'art. 3, R.D. 14 aprile 1910, n. 639, recante “approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato”.

Anche per questo tipo di controversie, il legislatore delegato ha optato per la riconduzione al modello del rito ordinario di cognizione tenendo conto della mancanza dei necessari caratteri di concentrazione processuale, officiosità dell'istruzione, semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa<sup>490</sup>.

In particolare, la scelta di ricondurre questo procedimento a quello del rito ordinario di cognizione in luogo, invece, della procedura prevista per le opposizioni esecutive, viene giustificata dal fatto che all'ingiunzione in commento viene riconosciuta natura non di atto esecutivo, bensì di atto amministrativo, contraddistinta dalle caratteristiche tanto del titolo esecutivo

---

<sup>490</sup>Come si legge nella Relazione illustrativa, il procedimento in esame è stato attratto nell'ambito del modello del rito ordinario di cognizione in quanto “la scarna disciplina vigente in materia non consente di ritenere che queste controversie presentino caratteri di concentrazione processuale o di officiosità dell'istruzione, ovvero di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa”.

quanto del precetto.

La normativa precedente stabiliva che il debitore potesse proporre opposizione, entro trenta giorni dalla notifica dell'ingiunzione, avanti il giudice di pace, il pretore o il tribunale (a seconda della rispettiva competenza per valore) del luogo in cui avesse sede l'ufficio emittente.

Il giudice adito poteva sospendere il procedimento coattivo anche con semplice decreto in calce al ricorso<sup>491</sup>.

Attualmente, invece, nel procedimento normato dall'art. 32 del Decreto semplificazione, che ne ha ricondotto lo schema al processo ordinario di cognizione, se è stata confermata la regola per cui l'opposizione si propone con citazione davanti al giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto, al contrario, non è stata riproposta la disposizione che stabiliva il termine di trenta giorni dalla notifica dell'ingiunzione per la presentazione dell'opposizione.

In base a quanto viene chiarito nella Relazione illustrativa, infatti, riprendendo quanto affermato in precedenza dalla Suprema Corte<sup>492</sup>, la mancata presentazione dell'opposizione nel predetto termine (non essendo quest'ultimo né perentorio, né posto a pena di decadenza), preclude solo la possibilità di ottenere la sospensione da parte del giudice, ma non impedisce di agire anche successivamente per far dichiarare l'insussistenza del credito vantato dall'amministrazione.

Sicché, l'opposizione può essere esperita senza limiti di tempo, ossia entro il termine ordinario di prescrizione, fino a quando il procedimento esecutivo non

---

<sup>491</sup>Secondo il più recente orientamento della Suprema Corte (Cass. civ., sez. I, 25 giugno 2009, n. 14905), la struttura del procedimento regolato dal R.D. 639/1910 richiamava, sotto alcuni aspetti, l'opposizione a decreto ingiuntivo con la sola differenza, rispetto a quest'ultima, che esso dava luogo ad un ordinario giudizio di cognizione, avente per oggetto l'accertamento negativo della pretesa dell'amministrazione e nel quale l'opponente assumeva la veste formale e sostanziale di attore, mentre l'amministrazione opposta quella di parte convenuta.

<sup>492</sup>Cfr. Cass., 20 marzo 2007, n. 6670.

sia terminato<sup>493</sup>.

L'unico effetto collegato alla presentazione dell'opposizione entro trenta giorni dalla notifica dell'ingiunzione resta, quindi, la possibilità per il giudice, se richiesto, di sospendere l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato<sup>494</sup>.

Per ciò che concerne l'inibitoria dell'ordine di pagamento è previsto un espresso richiamo alla disciplina contenuta all'art. 5 del Decreto 150/2011.

In particolare, la proposizione dell'impugnazione non determina l'automatico effetto sospensivo dell'ingiunzione: a tal fine, infatti, devono sussistere “*gravi e circostanziate ragioni esplicitamente indicate nella motivazione*” ed è necessaria un'apposita istanza di parte su cui il giudice provvede, dopo aver sentito le parti, con ordinanza motivata non impugnabile.

Qualora, però, vi sia il pericolo imminente di un danno grave ed irreparabile, il giudice potrà sospendere l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato mediante la pronuncia di un decreto pronunciato *inaudita altera parte*; in questa specifica ipotesi, affinché la sospensione sia efficace, entro la prima udienza il giudice la dovrà confermare con ordinanza resa dopo aver sentito le parti<sup>495</sup>.

---

<sup>493</sup>Così, R. GIORDANO, *Commento sub art. 32*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 420.

<sup>494</sup>Cfr. P.G. DEMARCHI ALBENGO, *Op. cit.*, p. 218.

<sup>495</sup>Cfr. C. DELLE DONNE, *Commento sub art. 32*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011, p. 287.

### 3.3. Le controversie in materia di liquidazione degli usi civici.

#### ARTICOLO 33

1. *L'appello contro le decisioni dei commissari regionali di cui all'articolo 32 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e' regolato dal rito ordinario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*

2. *Sono competenti, rispettivamente, la corte di appello di Palermo, per i provvedimenti pronunciati dal commissario regionale per la liquidazione degli usi civici per la Regione Siciliana, e la corte di appello di Roma, per i provvedimenti pronunciati dai commissari regionali delle restanti regioni.*

3. *L'appello e' proposto, a pena di inammissibilita', entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento impugnato.*

4. *L'appello contro decisioni preparatorie o interlocutorie puo' essere proposto soltanto dopo la decisione definitiva e unitamente all'impugnazione di questa.*

5. *L'atto di citazione e' notificato a tutti coloro che hanno interesse ad opporsi alla domanda di riforma della decisione impugnata e al giudizio partecipa il pubblico ministero.*

6. *Su richiesta della cancelleria della corte di appello, il commissario che ha pronunciato la decisione impugnata trasmette tutti gli atti istruttori compiuti nella causa.*

7. *La sentenza che definisce il giudizio e' comunicata, a cura della cancelleria, al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.*

Ai sensi dell'art. 33 del decreto in esame, è disciplinato dal rito ordinario di cognizione l'appello contro le decisioni dei commissari regionali concernenti l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico, di cui all'art. 1 della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

In particolare, tale legge detta la disciplina per l'accertamento e la liquidazione generale degli usi civici<sup>496</sup> e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune, e per la sistemazione delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta e delle altre possedute da Comuni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggetto all'esercizio di usi civici.

In relazione a queste tipologie di controversie, il legislatore delegato è intervenuto solo nella fase di appello, considerando la specialità propria della giurisdizione dei commissari regionali<sup>497</sup> e, dunque, il rispetto della legge

---

<sup>496</sup>Con l'espressione "usi civici" si intendono quei diritti che spettano ad una collettività ed ai suoi componenti, organizzata e stabilita su un territorio

<sup>497</sup>In base a quanto stabilito dall'art. 29 della l. n. 1766/1927, ai commissari regionali è riconosciuto il potere di procedere, su istanza degli interessati o anche d'ufficio, all'accertamento, alla valutazione ed

delega che impone che l'intervento normativo in commento abbia per oggetto solo i procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria<sup>498</sup>.

Premesso che anche dalla previgente legislazione queste controversie erano assoggettate al rito ordinario di cognizione<sup>499</sup>, questa scelta è stata confermata dal legislatore delegato in virtù della mancata individuazione di elementi utili che permettessero di ritenere il relativo procedimento contraddistinto dai caratteri di concentrazione processuale, ufficiosità dell'istruzione, semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa.

Mentre l'art. 32 della l. n. 1766/1927 stabiliva che, contro le decisioni rese dai Commissari liquidatori degli usi civici sulle questione suddette era possibile proporre “*reclamo alle Corti di Appello, aventi giurisdizione nei territori ove sono situati i terreni in controversia, o la loro maggior parte*”, oggi, in base a quanto disposto dall'art. 34 del Decreto semplificazione, è previsto che tale reclamo debba essere proposto “*dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria*”.

Sebbene l'art. 34 del decreto in commento discorra ancora di “reclamo”, piuttosto che a quest'ultimo è opportuno riferirsi all'appello; invero, probabilmente si è trattato di una svista, di un palese difetto di coordinamento<sup>500</sup>.

---

alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre. Inoltre, i commissari possono decidere tutte le controversie circa l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni cui desse luogo lo svolgimento delle questioni loro affidate. Nella sostanza, il rito commissariale si struttura alla stregua del giudizio pretorile.

<sup>498</sup>Cfr. C. ASPRELLA, *Commento sub art. 33*, in R. MARTINO – A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, p. 426.

<sup>499</sup>Come si legge nella Relazione illustrativa, dal momento che queste controversie risultavano già in base alla previgente legislazione assoggettate al rito ordinario di cognizione, la loro inclusione nell'ambito del decreto risponde ad esigenze di organicità e di completezza del decreto legislativo.

<sup>500</sup>Così, C. DELLE DONNE, *Commento sub art. 33*, in B. SASSANI – R. TISCINI, *La semplificazione*

Analogamente a quanto accadeva in precedenza, sempre in conformità a quanto previsto dall'art. 54, quarto comma, lettera a), l. 69/2009, la competenza, in unico grado di merito, è individuata nella corte di appello di Palermo, per i provvedimenti pronunciati dal commissario regionale per la liquidazione degli usi civici per la Regione Siciliana, e nella corte di appello di Roma (in quanto giudice ordinario “specializzato) per i provvedimenti pronunciati dai commissari regionali di tutte le altre regioni.

A pena di inammissibilità, l'appello va proposto entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento impugnato, mentre quello contro decisioni preparatorie o interlocutorie può essere proposto solo dopo la decisione definitiva ed unitamente all'impugnazione di questa.

Tale disposizione, che ricalca sostanzialmente quanto previsto dall'art. 32 della legge n. 1766/1927, non è particolarmente chiara ed esaustiva.

Alla luce di quanto chiarito dalla giurisprudenza e, secondo l'opinione consolidata in dottrina<sup>501</sup>, sono ritenute definitive e quindi immediatamente appellabili, le sentenze commissariali che esauriscono il giudizio, in quanto hanno risolto per le parti questioni relative all'esistenza, alla natura, ed estensione dei diritti di uso civico.

Al contrario, non sono definitive, pertanto non possono essere immediatamente impuginate, le sentenze che non decidono tali questioni; in altre parole, sono ritenute preparatorie quelle sentenze che non definiscono, neppure parzialmente, il giudizio.

Per motivi di esigenza di economia e speditezza processuale, tali sentenze possono essere impuginate in appello solo con la sentenza definitiva.

---

*dei riti civili*, Roma, 2011, p. 289, secondo cui il contrasto fra il reclamo e l'appello deve essere risolto in favore di quest'ultimo, “sia in ragione della scelta di sottoporre l'impugnazione al rito ordinario di cognizione, sia perché è lo stesso art. 33 del Decreto sulla semplificazione che al quinto comma fa riferimento all'atto di citazione”.

<sup>501</sup>V., su tutti, C. DELLE DONNE, Op. cit., p. 291 e C. ASPRELLA, Op. cit., p. 437.

Il quinto comma dell'articolo in esame dispone, inoltre, che l'atto di citazione introduttivo debba essere notificato a tutti coloro che hanno interesse ad opporsi alla domanda di riforma della decisione impugnata e che al giudizio partecipa anche il pubblico ministero<sup>502</sup>.

Ai sensi degli ultimi due commi della norma in commento, infine, è previsto che su richiesta della cancelleria della corte di appello, il commissario che ha pronunciato la decisione impugnata debba trasmettere tutti gli atti istruttori compiuti nella causa; quanto alla sentenza che definisce il giudizio, essa è comunicata, a cura della stessa cancelleria, al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Tutte le altre previsioni contenute sia nella legge 1766/1927 sia in quella 1078/1930, relative alle comunicazioni degli atti a cura della cancelleria, all'eventuale rinvio da parte del giudice di appello al giudice di primo grado, ai termini per la proposizione del ricorso per cassazione, non sono state invece riproposte dalla disciplina attuale in quanto, come si legge nella Relazione governativa, gli effetti ivi previsti possono essere conseguiti attraverso la semplice *relatio* al rito "ordinario".

---

<sup>502</sup>Come era già previsto dal primo comma dell'abrogato art. 5 della legge n.1078/1930, prima della riforma.

## CONCLUSIONI

Dopo un lungo periodo di proliferazione disordinato di riti e di procedimenti speciali, nel chiaro intento di realizzare una forte inversione di tendenza rispetto al passato, di “cambiare rotta” rispetto al comportamento tenuto negli ultimi anni, si è finalmente ritornati ad una visione più ordinata delle diverse forme di tutela erogata.

Con l'emanazione del D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150, con cui è stata introdotta una disciplina processuale volta alla semplificazione e riduzione dei molteplici riti civili differenziati presenti nelle varie leggi speciali, il legislatore è riuscito a dare un contesto di riferimento alla miriade di procedimenti moltiplicatesi senza ordine e logica a partire dagli anni '70.

Riconducendo l'ampia ed indistinta massa di procedimenti “autonomamente regolati” dalle leggi speciali ai tre modelli di riferimento disciplinati dal codice di procedura civile, rispettivamente individuati nel rito del lavoro, nel procedimento sommario di cognizione e nel rito ordinario, l'obiettivo peculiare del disegno riformatore di creare un'unica e composita fonte di cognizione sul *modus procedendi* è stato positivamente raggiunto.

Scegliendo di non novellare le leggi speciali preesistenti, ma di realizzare un microcodice dei riti speciali, quale testo complementare rispetto al codice di procedura civile, è stato fornito agli operatori di diritto un unico testo normativo che riassume tutte le regole processuali fino a questo momento sparse in decine di leggi diverse.

Se non può farsi a meno di apprezzare un simile risultato, al tempo stesso, però, è innegabile constatare come il tentativo di ottenere una «semplificazione e riduzione» dei riti speciali civili sia, invece, sostanzialmente fallito.

La tanto auspicata opera di riordino e razionalizzazione della giurisdizione speciale in materia civile, infatti, è ancora ben difficile da scorgere.

Tante sono state, a mio avviso, le scelte effettuate, nonché le modifiche non adottate, che lasciano perplessi.

Sicuramente, fra di esse, ciò che rappresenta il maggior limite del nuovo testo normativo che emerge dal D.Lgs. 150/2011, che questa tesi ha cercato di mettere in evidenza, è costituito dal meccanismo disordinato e confuso che lo costituisce.

Come è stato dato conto nei paragrafi che precedono, infatti, il legislatore delegato ha raccolto la delega con riferimento ai modelli processuali da utilizzare, ma, una volta individuato il «rito di destinazione», ha ritenuto opportuno per ognuno dei riti speciali da superare dedicare una disciplina speciale integrativa di quella generale dello stesso «rito di destinazione» contenuta nel codice.

Con la conseguenza che, fermi i tre modelli unitari di riferimento, 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.

In altre parole, 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.

Operando in tal modo, pertanto, il risultato più evidente è stato quello di aver ottenuto una riduzione dei modelli processuali utilizzati, ma non anche una riduzione dei riti, che era, invece, l'obiettivo preminente della legge delega.

Se poi si considera che la disciplina transitoria, posta dall'art. 36 del decreto stesso, precisa che, in virtù del principio del *tempus regit actum*, i processi instaurati con il vecchio rito continueranno in quel modo, è facile supporre che vi sarà un periodo, probabilmente di diversi anni, in cui i riti saranno raddoppiati rispetto a prima, dal momento che contemporaneamente dovranno convivere vecchi e nuovi riti.

Dispiace molto rassegnarsi all'idea che si sia persa un'occasione importante per raggiungere risultati migliori e che gli esiti della riforma non siano stati decisamente quelli sperati.

Nonostante l'opera appaia ancora da perfezionare e, come visto, tante siano le ombre che la caratterizzano, tuttavia, è comunque da apprezzare notevolmente lo sforzo compiuto dal Legislatore.

Senza dubbio, infatti, sono stati compiuti importanti passi in avanti verso la semplificazione dei procedimenti civili di cognizione e, nel complesso, se si confronta la disciplina precedente con quella riformata, sicuramente si deve prendere atto che l'obiettivo è stato, in una certa misura, più che centrato.

## BIBLIOGRAFIA

BALENA G., *Il procedimento sommario di cognizione*, in *Foro It.*, 2009.

BALENA G., *Le conseguenze dell'errore sul modello formale dell'atto introduttivo (traendo spunto da un obiter dictum delle Sezioni unite)* in *Il Giusto processo civile*, 2011.

BALENA G., *I modelli processuali*, in *Foro it.*, 2012.

BALENA G., *La delega per la riduzione e semplificazione dei riti*, in *Foro it.*, 2009.

BALENA G., *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, Bari, 2009.

BOVE M., *Applicazione del rito lavoro nel d.lgs. n. 150/2011*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), 2011.

BOVE M., *Non viene meno la frammentazione dei riti ma solo quella dei testi di legge da consultare*, in *Guida al diritto*, 2011.

BUFFONE G., *Semplificazione del processo civile*, Milanofiori Assago, 2011.

CARRATTA A., *La semplificazione dei riti e le nuove modifiche del processo civile*, Torino, 2012.

CHIESI G. A., TROISE S., *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2012.

CHIOVENDA G., *Saggi di diritto processuale civile*, Roma, 1930.

CONSOLO C., *Prime osservazioni introduttive sul d.lgs. n. 150/2011 di riordino (e relativa "semplificazione" dei riti settoriali)*, in *Corr. Giur.*, 2011.

CONSOLO C., *Codice di procedura civile commentato. La "semplificazione" dei riti e altre riforme processuali*, Milano, 2012.

DE GIOIA V., SPIRITO G., *Formulario annotato del processo civile : dopo il d. Lgs. 1 □ settembre 2011, n. 150 in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione*, Forlì, 2012.

DEMARCHI ALBENGO P.G., *Il processo civile semplificato*, Milano, 2011.

GRASSELLI G., *Il nuovo processo civile*, Milanofiori Assago, 2009.

FINOCCHIARO G., *Commenti al D. Lgs. n. 150/2011*, in *Guida al Diritto*, 2011.

IMPAGNATIELLO G., *La sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato*, in *Foro it.*, 2012.

LUISO F.P., *Diritto processuale civile, vol. IV, I processi speciali*, Milano, 2013.

LUISO F.P., *Diritto processuale civile, vol. V, I principi generali*, Milano, 2013.

MARTINO R., PANZAROLA A., *Commentario alle riforme del processo civile: dalla semplificazione dei riti al Decreto Sviluppo*, Torino, 2013.

NIGRO B., NIGRO L., *Formulario commentato dei nuovi riti civili: 64 formule con commento: D.Lgs. 1 settembre 2011 n. 150 (Riduzione e*

*semplificazione dei procedimenti civili G.U. n. 152 del 21 settembre 2011*), Sant'Arcangelo di Romagna, 2011.

PORRECA P., *Il decreto legislativo sulla semplificazione dei riti: qualche osservazione iniziale*, in *Giur. Merito*, 2012.

PORRECA P., *La riduzione e semplificazione dei riti*, Milanofiori Assago, 2010.

PROTO PISANI A., *La riduzione e la semplificazione dei riti (d.leg. 1° settembre n. 150): note introduttive*, in *Foro it.*, 2012.

PROTO PISANI A., *Tutela giurisdizionale differenziata e nuovo processo del lavoro*, in *Foro it.*, 1973.

RICCI G. F., *La riforma del processo civile*, Torino, 2009.

RUSSO F., *La semplificazione del processo civile*, Roma, 2011.

SANTANGELI F., *Riordino e semplificazione dei procedimenti civili*, Milano, 2012.

SANTI DI PAOLA N., TABASCO F., *I riti attuali nella riforma del processo civile*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2011.

SASSANI B., TISCINI R., *La semplificazione dei riti civili*, Roma, 2011.

VALERINI F., *L'estate porterà una riduzione ed una vera semplificazione dei riti civili?*, in [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it), 2011.

VERDE G., *Diritto processuale civile*, vol. I., *Parte generale*, Bologna, 2010.

VIOLA L., *La semplificazione dei riti civili*, Padova, 2011.