



2ª COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

AUDIZIONE INFORMALE NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DDL N. 1662 (DELEGA PROCESSO CIVILE)

MARTEDÌ 22 SETTEMBRE 2020

○○○●○○○

1. Avvocati giuslavoristi italiani - 2. La delega sulla riforma del processo civile. Profili generali - 3. Il superamento del “rito Fornero” e il vulnus della negoziazione assistita - 4. Eventuale estensione del perimetro e dei criteri della delega - 5. I possibili effetti della pandemia sulla delega. Le udienze “da remoto”

1. AVVOCATI GIUSLAVORISTI ITALIANI.

AGI è un'associazione di avvocati giuslavoristi, ovvero di professionisti specializzati nel diritto del lavoro, riconosciuta dal Consiglio nazionale forense tra le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

La naturale composizione dell'associazione, formata da avvocati che rappresentano l'una o l'altra componente del mercato del lavoro, caratterizza il pluralismo di AGI, il cui tratto comune è rappresentato dalla competenza tecnico-giuridica e dall'essere, i soci, osservatori e interpreti del diritto vivente del lavoro. Nel caso all'esame della Commissione, tuttavia, le valutazioni dell'associazione sono unanimemente condivise dai soci, sia in relazione agli elementi favorevoli, sia sull'opportunità di estendere la delega ad alcuni aspetti di seguito segnalati, sia infine sulla profonda critica ad una specifica e contraddittoria previsione.

Completano il contributo di AGI alcune considerazioni derivanti dall'esperienza della pandemia e dal suo impatto sull'amministrazione della Giustizia, ovviamente non considerate nel testo proposto dal Governo poco prima che si verificasse l'emergenza sanitaria. Nel breve termine le conseguenze sono pesanti, per i ritardi che si sono accumulati nei mesi scorsi e per le previsioni di un contenzioso crescente a causa delle ricadute economiche e occupazionali, in questi mesi mitigate sul piano sociale dagli interventi straordinari di sostegno al reddito e dal sostanziale blocco dei licenziamenti. Tuttavia l'orizzonte del disegno di legge delega e della futura attuazione non è di breve periodo, quindi appare opportuno ampliare la prospettiva.

Il sostanziale blocco per alcuni mesi dell'attività giudiziaria ha avuto anche un effetto positivo, con l'accelerazione del completamento del processo civile telematico, in corso ormai da un decennio, attraverso l'estensione dell'obbligo di depositare in formato elettronico sia gli atti introduttivi del giudizio, sia tutti gli atti nella fase di legittimità in Corte di Cassazione, secondo un percorso che dovrebbe completarsi nei prossimi mesi. Contemporaneamente è emersa la necessità di ulteriori evoluzioni tecnologiche, a cominciare dalle udienze “da remoto”, sperimentate in questi mesi in modo volonteroso ma un po' confuso e con molte difformità tra le sedi giudiziarie. L'inserimento di ulteriori criteri direttivi nella delega che il Parlamento vorrà affidare al Governo, darebbe una prima sistematica disciplina a un fenomeno sicuramente in grande evoluzione nei prossimi anni.

2. LA DELEGA SULLA RIFORMA DEL PROCESSO CIVILE. PROFILI GENERALI.

Le linee di riforma del processo civile perseguono obiettivi e adottano strumenti che solo in parte coinvolgono il rito del lavoro, il quale com'è noto ha la sua peculiarità e una particolare disciplina (confermata dal disegno di legge) che consente mediamente una durata

inferiore rispetto al rito ordinario di cognizione, del quale si propone la sostituzione con un rito semplificato «modellato - secondo la relazione illustrativa al disegno di legge - sullo schema procedimentale del rito sommario di cognizione, con alcune integrazioni ispirate all'ormai rodato rito del lavoro». A sua volta la sostituzione del rito sommario con un rito ordinario comporta la tendenziale unificazione dei riti, celebrati rispettivamente davanti al giudice monocratico o al tribunale collegiale.

In altre parole, la proposta di riforma da una parte salvaguarda e conferma il rito del lavoro (il criterio direttivo dettato dall'articolo 3.1.b abroga il procedimento sommario di cognizione e lo sostituisce con un «rito ordinario davanti al tribunale in composizione monocratica», escludendo espressamente «i procedimenti attualmente assoggettati al rito del lavoro»), dall'altra trae ispirazione proprio dal rito del lavoro per disegnare il nuovo “rito semplificato” applicabile alla generalità dei procedimenti civili.

Nonostante, nel tempo, la durata del processo del lavoro sia aumentata, e le caratteristiche di oralità e immediatezza siano insidiate da tanti fattori - inclusa la situazione sopravvenuta a causa della pandemia, non prevedibile al momento della presentazione del disegno di legge - i giuslavoristi valutano positivamente la visione generale della proposta riformatrice. Le disposizioni di ordine generale previste dall'articolo 12 e successivi, tese a migliorare l'efficienza del processo anche attraverso l'ulteriore estensione degli strumenti informatici a tutti i gradi di giurisdizione, alla fase di esecuzione e alle notificazioni (in parte, come si è detto, anticipate dai provvedimenti urgenti dei mesi scorsi) contribuiranno al miglioramento complessivo dell'efficienza, incluso l'ambito del lavoro.

3. IL SUPERAMENTO DEL “RITO FORNERO” E IL VULNUS DELLA NEGOZIAZIONE ASSISTITA.

Due punti della delega riguardano in modo specifico il processo del lavoro. Il primo, disciplinato dall'articolo 7 (*Procedimenti di impugnazione dei licenziamenti*) è da tempo sollecitato dagli avvocati giuslavoristi e riguarda essenzialmente il superamento del cd. “Rito Fornero” introdotto nel 2012 per le cause in tema di violazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e sulla qualificazione del rapporto di lavoro, con l'ulteriore criterio direttivo di attribuire carattere prioritario alla futura trattazione delle cause di licenziamento. Si tratta di una disciplina che non si è dimostrata efficiente, e il suo superamento è condiviso da tutti gli ultimi governi e, finora, dalle maggioranze parlamentari, anche della precedente legislatura. AGI esprime pertanto condivisione e apprezzamento.

L'altro (apparente, ma di fatto mancato) prevede la negoziazione assistita in materia di lavoro, ed è inserito nel riordino degli “*Strumenti di risoluzione alternativa delle controversie*” (articolo 2 del ddl, nel criterio dettato dalla lettera e). È il vero *punctum dolens* della proposta, e le modalità in cui si è giunti all'attuale stallo lo trasformano - sia consentito dire - da questione tecnica in questione politica: la affidiamo perciò alla valutazione del Parlamento, fiduciosi che possa convenire sulla fondatezza della richiesta dei giuslavoristi.

Ci permettiamo una breve ricostruzione dei precedenti, assolutamente pubblici e documentati, ma ovviamente frammentati nel tempo e nei diversi contesti in cui si sono svolti, sì da non poter presumere che tutti i senatori ne siano puntualmente a conoscenza. Quando, nel 2014, l'istituto della negoziazione assistita dagli avvocati è stato introdotto nell'ordinamento, la materia del lavoro è stata esclusa nel corso dell'esame parlamentare, anche quando le parti convengono ad un accordo di conciliazione o di mediazione. Nella presunzione che il lavoratore, anche assistito da un avvocato, rappresenti comunque la parte

debole del rapporto, si ritenne allora che l'accordo potesse divenire definitivo e produrre i suoi effetti solo se conseguito, o confermato e sottoscritto, in una cd. sede protetta (Commissioni di conciliazione presso le sedi territoriali dell'Ispettorato del Lavoro, Commissioni di certificazione dei Consulenti del lavoro o delle Università, ovvero in sede sindacale).

Alla luce dell'esperienza di questi anni, oggi l'intera avvocatura (non soltanto i giuslavoristi) considera infondata e anche offensiva l'esclusione (senza per questo voler sottrarre la competenza agli altri organismi abilitati, pubblici e privati, eventualmente scelti dalle parti, ai quali la nuova modalità si affiancherebbe senza escluderli), tenuto conto che la negoziazione assistita opera in materie non meno delicate come il diritto di famiglia, anche in fase di separazione e divorzio, e ha dato ottima prova in questi anni, tanto da essere (in via generale) confermata e potenziata nel disegno di legge.

L'assistenza fornita alle parti da avvocati di propria fiducia (assicurati per la responsabilità civile e vincolati al codice deontologico forense) non può essere considerata meno tutelante di quella offerta da rappresentanti sindacali o da professori universitari (che molto spesso i lavoratori neppure conoscono). Anche l'Associazione nazionale magistrati si è espressa a favore dell'estensione.

I ministri della Giustizia dell'attuale e della precedente legislatura hanno esplicitamente accolto in più occasioni la richiesta dei giuslavoristi, condivisa e adottata dall'intera avvocatura italiana in una risoluzione approvata dal xxxiv Congresso nazionale forense di Catania 2018; e fatta propria sia dal Consiglio nazionale forense sia dall'Ocf - l'Organismo di rappresentanza politica dell'avvocatura - anche nel documento già portato all'attenzione della Commissione, con le proposte di modifica al ddl (v. articolo 2, lettera c., a pagina 5 del documento acquisito e pubblicato dalla Commissione). Anche la già segnalata unanimità all'interno di AGI - Avvocati giuslavoristi italiani è significativa, alla luce del ricordato pluralismo di opinioni e di orientamento professionale, che porta molti iscritti ad assistere i lavoratori, anche operando negli uffici legali delle federazioni sindacali. Sul punto, non esistono orientamenti difformi.

Il disegno di legge all'esame della Commissione ha avuto com'è noto una lunga gestazione ed è stato preparato e discusso dal ministro anche in molti incontri con i giuristi, le istituzioni e le associazioni forensi e di magistratura. L'adesione del ministro a tale innovazione, resa pubblica nel suo messaggio al convegno nazionale di AGI a Verona (ottobre 2019), aveva trovato conferma nel testo diramato per la consueta riunione del pre-consiglio dei ministri, in vista di quanto il Consiglio avrebbe deliberato il 5 dicembre 2019. In questo passaggio l'estensione alle controversie di lavoro della negoziazione assistita dagli avvocati è stata vanificata dall'inciso, la cui paternità non è stata chiaramente attribuita, «... fermo il disposto degli articoli 2113 del codice civile e 412-ter del codice di procedura civile ...». Com'è noto la richiamata disposizione del Codice civile rende invalide le rinunzie e le transazioni del lavoratore in materie disciplinate da disposizioni inderogabili di legge (cioè quasi tutte, in materia di lavoro).

Così formulata, la delega è apparente e del tutto inutile: quel che prevede, infatti, può essere fatto già oggi, benché non abbia alcuna utilità pratica e rappresenti solo una duplicazione dell'accordo raggiunto tra le parti, che dovrà poi essere in ogni caso convalidato in sede sindacale o amministrativa.

Il ministro della Giustizia, proponente insieme con il presidente del Consiglio, ha confermato il suo orientamento favorevole anche in successivi incontri con l'avvocatura. Per questo AGI richiama l'attenzione del Parlamento sul punto, affinché sia il legislatore a valutare definitivamente e con la trasparenza assicurata dall'esame parlamentare, l'opportunità di estendere l'istituto della negoziazione assistita.

A questo stesso proposito vorremmo aggiungere una ulteriore considerazione. La nostra richiesta e la delega proposta dal governo sono ovviamente anteriori alla pandemia. Nella prospettiva di una fase complessa sul piano occupazionale, fino all'auspicato consolidamento della ripresa economica e produttiva, sicuramente ci sarà un incremento del contenzioso e apparirà particolarmente utile e necessaria (non solo in chiave deflattiva, ma proprio nel comune interesse delle parti di conseguire certezze in tempi brevi) un'opera di negoziazione stragiudiziale delle controversie di lavoro. Dare la possibilità ai datori di lavoro e ai lavoratori, assistiti dai rispettivi avvocati, di negoziare validi accordi transattivi vorrebbe dire sgravare almeno in parte i tribunali da un compito che sarà estremamente impegnativo nei prossimi mesi; e promuovere modalità alternative di composizione delle controversie in maniera assolutamente tutelante per entrambe le parti. La misura sarebbe del tutto coerente con il secondo obiettivo perseguito dalla delega, insieme alla maggiore efficienza del processo civile, e cioè «la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie», che viene infatti potenziata nelle materie che hanno dato buona prova, anche sul piano quantitativo; e ridimensionata invece nelle materie per le quali la «condizione di procedibilità» si è rivelata essenzialmente un passaggio in più prima di poter accedere al processo, contribuendo ad allungarne i tempi effettivi senza alcun beneficio per le parti.

Tra i documenti acquisiti e pubblicati dalla Commissione a seguito delle audizioni informali dello scorso luglio, vi è quello del professor Mauro Bove, ordinario di Diritto processuale civile a Perugia, che valuta positivamente molti punti della riforma ma segnala tre incongruenze, fra le quali (a pagina 5 del documento 1.) proprio la limitazione segnalata dai giuslavoristi: «... non si capisce perché per le liti di lavoro si possa ricorrere alla negoziazione assistita dagli avvocati, ma mantenendo ferma la disposizione di cui all'art. 2113 c.c., così facendo intendere che questo percorso non sarebbe sufficientemente “protetto”, conclusione questa non del tutto ragionevole».

4. EVENTUALE ESTENSIONE DEL PERIMETRO E DEI CRITERI DELLA DELEGA.

a. Termini e decadenze - AGI ha già espresso apprezzamento per la conferma della distinzione fra il rito del lavoro (sostanzialmente da confermare, salvo il previsto superamento del cd. “rito Fornero”) e quello ordinario di cognizione. Tuttavia anche nel rito del lavoro ci sono profili che potrebbero essere meglio disciplinati, soprattutto in tema di decadenze, con particolare riferimento a quelle introdotte dieci anni fa nel cd. “collegato Lavoro” (legge 183/2010) che gravano sulla parte che agisce in giudizio, cioè - nella generalità dei casi - del lavoratore. Il nuovo disegno di legge delega ora all'esame della Commissione contiene numerosi criteri direttivi per ridisegnare, in via generale, termini e decadenze del processo civile, anche in fase di esecuzione. Sarebbe paradossale se il criterio direttivo fosse interpretato nel senso di escludere opportune modifiche in materia di lavoro, in quanto ritenuta estranea all'ambito della delega. Voglia la commissione tener conto di questo aspetto, valutando l'inserimento di un ulteriore criterio di delega ovvero prevedendo che in tema di termini e decadenze l'esercizio della delega possa includere anche il rito del lavoro.

b. Formula esecutiva - È già buona prassi diffusa, ma non generalizzata, la modalità di inserimento della formula esecutiva nel fascicolo telematico. Appare perciò opportuno prevedere un ulteriore criterio direttivo di ordine generale, di questo tenore:

§) Prevedere che la formula esecutiva sia inserita nel fascicolo telematico e riconoscere al difensore l'attività certificatoria, anche disciplinando le modalità di autenticazione ed estrazione copia;

c. Effettività dell'accesso alla giustizia - Esiste infine un problema di ordine generale, particolarmente acuto in materia di lavoro, rappresentato dai costi di accesso alla giustizia, ormai molto elevati per tutti ma divenuti insostenibili per i lavoratori. L'utilizzo della leva economica a fini deflattivi del processo (anziché dell'eventuale risarcimento), in atto ormai da tempo, non soltanto sul piano processuale, limita l'effettività del diritto costituzionale di accesso alla giustizia, senza ostacoli e oneri eccessivi; e rischia di compromettere, sul piano sostanziale, l'effettività di un diritto fondamentali qual è il lavoro, precludendone la verifica in sede giudiziaria.

Il già illustrato nodo della negoziazione assistita rappresenta anche un corollario al tema della effettività dell'accesso alla giustizia. Favorire la conciliazione delle liti, ove le parti scelgano liberamente questo percorso (e non per l'eccessiva onerosità del ricorso al giudice), è un obiettivo altrettanto meritevole di tutela. La funzionalità e rapidità delle soluzioni alternative alla giustizia ordinaria riduce l'inasprimento dei conflitti, la cui valenza sociale trascende i casi singoli.

5. I POSSIBILI EFFETTI DELLA PANDEMIA SULLA DELEGA. LE UDIENZE “DA REMOTO”.

Lo scorso inverno, in singolare coincidenza con l'avvio dell'esame del disegno di legge da parte della Commissione, e quando era già stato dichiarato lo stato di emergenza, l'intero paese è stato sottoposto ai lunghi mesi di *lockdown* a causa della pandemia.

La situazione eccezionale ha determinato, anche nell'amministrazione della giustizia, l'accelerazione o la sperimentazione di modalità già avviate o in programma, che hanno mostrato certamente molti limiti ma anche messo in evidenza tante potenzialità positive. La Commissione saprà certamente valutare gli stimoli e i suggerimenti impliciti in questa esperienza, per rendere ancora più efficaci i criteri direttivi già contenuti nel disegno di legge.

Sia consentito esprimere alcune considerazioni in tema di cd. “udienze da remoto”, con la partecipazione a distanza delle parti, consentite durante l'emergenza dai decreti-legge che si sono succeduti nel tempo. La modalità è stata tuttavia adottata a macchia di leopardo sul territorio, con un diverso grado di utilizzo, di efficienza e, inevitabilmente, con l'applicazione assai approssimativa degli standard di trattamento dei dati previsti dal Gdpr. Le valutazioni di questa esperienza sono state ovviamente difformi, all'interno sia dell'avvocatura che della magistratura, anche limitando l'esame alla sola materia civile e alle sue articolazioni, al carattere orale o scritto del processo e alle diverse modalità di acquisizione della prova. L'inevitabile e certamente utile evoluzione in questa direzione - in affiancamento e non in sostituzione delle udienze in presenza - richiede tuttavia una disciplina processuale omogenea sul territorio, e articolata in relazione alle materie trattate e ai diversi passaggi processuali; nonché una infrastruttura tecnologica adeguata, di generale utilizzabilità e con elevati standard di protezione e criptazione dei dati.

Ad avviso degli avvocati giuslavoristi vanno assolutamente salvaguardati i principi di oralità, immediatezza e concentrazione, che caratterizzano il processo del lavoro. Le videoconferenze non pregiudicano, in linea di massima, questi principi irrinunciabili, e perciò possono essere tenute per quasi tutte le tipologie di udienza (prima udienza, tentativo di conciliazione, trattazione e discussione sui mezzi istruttori, discussione finale) eccezion fatta per le udienze di acquisizione della prova testimoniale, nelle quali deve prevalere la tutela della genuinità, e di interrogatorio personale delle parti. I casi dubbi potranno essere rimessi alla prudente valutazione del giudice, sentite le parti, purché sia sempre rispettato il principio di protezione e tutelato il diritto di difesa.

Tenuto conto che gli obiettivi generali perseguiti dalla delega sono quelli della semplificazione, della speditezza e della razionalizzazione del processo civile (articolo 1), appare utile affiancare anche una disciplina omogenea dell'utilizzo delle nuove tecnologie, alle indispensabili modifiche processuali che il Parlamento vorrà dettare.

Tra queste ultime appare opportuno inserire tra i criteri direttivi della delega la previsione di una norma generale sulla partecipazione al dibattimento a distanza, in analogia a quanto dettato dall'articolo 146-*bis* del D.Lgs 271/1989 sulle Disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale.

AGI - Avvocati giuslavoristi italiani ringrazia per l'attenzione che la Commissione Giustizia vorrà riservare alle considerazioni e ai suggerimenti formulati in questa nota.

Roma, 22 settembre 2020

Avv. **Aldo Bottini**, presidente di AGI - Avvocati giuslavoristi italiani