



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI GENOVA

Fondazione per la Formazione Forense di Firenze  
DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI FIRENZE

**RIFORMA DELLA GIUSTIZIA CIVILE**  
**PRIMA LETTURA DELLA LEGGE DELEGA**

**IL PROCESSO ORDINARIO  
DI COGNIZIONE DI PRIMO GRADO**

**Prof. Avv. VINCENZO ANSANELLI**  
**[vincenzo.ansanelli@unige.it](mailto:vincenzo.ansanelli@unige.it)**

Firenze, 13 gennaio 2022

## IL «MITO DELLA RIFORMA PERENNE» E «L'ITALICO PENDOLO»

- IL C.P.C. DEL 1942
- LA « CONTRORIFORMA » REALIZZATA CON LA NOVELLA DEL '50
- LA L. N. 353 DEL 1990
- LA NUOVA «CONTRORIFORMA» DEL 1995
- LA L. N. 80 DEL 2005 E LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA FASE INTRODUTTIVA
- LA L. N. 69 DEL 2009 E UN MODELLO «MULTY TRACK» ALL'ITALIANA
- ULTERIORI INTERVENTI DI RIFORMA SUL PROCESSO CIVILE

CENTRALITA' DEL PROCESSO ORDINARIO DI COGNIZIONE NELLE RIFORME

CENTRALITA' DELLA TECNICA DELLE PRECLUSIONI PER RIDISEGNARE IL  
FUNZIONAMENTO DEL PROCESSp

C'ERA BISOGNO DI UNA NUOVA RIFORMA ?

## RAPPORTO «DOING BUSSINESS» 2019

L'Italia si colloca alla 111<sup>a</sup> posizione su circa 190 paesi presi in considerazione per quanto riguarda l'*enforcing* dei contratti (ossia i tempi e i costi per la risoluzione di una controversia commerciale in prima istanza). E si deve segnalare anche che nel triennio 2017-2019 sotto tale profilo il nostro paese ha registrato un arretramento (passando, nello specifico, dalla 108<sup>a</sup> alla 111<sup>a</sup> posizione

---

In Italia la durata media di una controversia è di **1.120 giorni**

Media Paesi OCSE 582

La Francia si colloca alla 12<sup>a</sup> posizione, con una durata media di 395 giorni

La Spagna risulta 23<sup>a</sup> con una durata media di 510 giorni

## **LA «ROAD MAP» DEL MOVIMENTO DI RIFORMA NELLA XVIII LEGISLATURA**

- 1. IL C.D. «PROGETTO BONAFEDE» (DDL 1662/AS) (9 gennaio 2020)**
- 2. LA MINISTRA CARTABIA E LA NOMINA DELLA COMMISSIONE LUSIO** (marzo 2021)
- 3. RECOVERY FUND, PNRR E GLI INTERVENTI SULLA GIUSTIZIA CIVILE** (marzo 2021)
- 4. IL MAXI-EMENDAMENTO GOVERNATIVO al ddl 1662/AS** (16 giugno 2021)
- 5. IL PASSAGGIO IN COMMISSIONE GIUSTIZIA** (14 settembre 2021)
- 6. L'APPROVAZIONE AL SENATO** (21 settembre 2021)
- 7. APPROVAZIONE ALLA CAMERA AC 3289**

**LEGGE 26 NOVEMBRE 2021 N. 206 (pubblicata in GU n. 292 del 9 dicembre 2021)**

**LEGGE 26 NOVEMBRE 2021 N. 206 (pubblicata in GU n. 292 del 9 dicembre 2021)  
(ART. 1 ,COMMI 1 – 44)**

- **DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA «EFFICIENTE» DEL PROCESSO CIVILE, DETTANDO ALL'UOPO SPECIFICI PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI**
- **DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DEGLI STRUMENTI DI RISOLUZIONE ALTERNATIVA DELLE CONTROVERSIE**
- **MODIFICA DIRETTA DI ALCUNE DISPOSIZIONI SOSTANZUALI E PROCESSUALI PER I PROCEDIMENTI IN MATERIA DEI DIRITTI DELLE PERONE E DELLA FAMIGLIA**
- **MODIFICA DIRETTA DI ALCUNE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ESECUZIONE FORZATA**

Dopo l'adozione della riforma del processo penale e della crisi d'impresa, con tale legge di delega il Governo adempie a tutti gli impegni per accedere ai 200 miliardi del Recovery Fund.

## OSSERVAZIONI SUL «MODO DELLA RIFORMA»

- PREVISIONE DI INTERVENTI STRUTTURALI: l'Ufficio per il processo
- Metodo «partecipato» del percorso riformatore
- Attenzione «comparatistica» a soluzioni adottate in altri ordinamenti

### PREMESSE

- Si tratta di una «legge di delega»-→ il portato finale delle norme dipenderà dalle modalità di esercizio della delega (in alcuni casi «principi» dettagliati, in altri spazi di intervento alquanto «ampi»: rischio di incostituzionalità per eccesso di delega?)
- Modo di esercizio della delega: a) entro un anno adozione dei decreti legislativi; b) su proposta del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e con il Ministro per l'innovazione tecnologica e digitale; c) previo parere delle commissioni parlamentari competenti entro 60 gg dalla ricezione; d) entro due anni il Governo può adottare decreti integrativi e correttivi
- META-OBIETTIVI: I) **SEMPLIFICAZIONE, SPEDITEZZA E RAZIONALIZZAZIONE DEL PROCEDIMENTO**; II) **NEL RISPETTO DEL PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO**



## **ART. 5 COMMA 1 - PROCESSO DI COGNIZIONE DI PRIMO GRADO DINANZI AL TRIBUNALE IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA**

- A) Principali ambiti di intervento per la riforma del processo di primo grado**
- B) Interventi concernenti gli atti introduttivi**
- C) Previsione di una fase di trattazione scritta anteriore alla Prima Udienza**
- D) Modifiche della disciplina della Prima Udienza**



## **ART. 1 COMMA 5 – PROCESSO DI COGNIZIONE DI PRIMO GRADO DINANZI AL TRIBUNALE IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA**

**OBIETTIVI:** semplificazione, concentrazione, effettività della tutela giurisdizionale e ragionevole durata del processo

### **PRINCIPALI AMBITI DI INTERVENTO**

- 1) Modificare gli atti introduttivi**
- 2) Valorizzare la fase anteriore alla Prima Udienza, al fine di definire il quadro delle rispettive pretese e dei mezzi di prova richiesti dalle parti PRIMA DELL'UDIENZA**
- 3) Valorizzare la Prima Udienza, prevedendo la comparizione personale delle parti e la possibilità per il giudice di formulare proposte transattive sino a p.c.**
- 4) Estendere l'ambito di applicazione del procedimento sommario di cognizione**
- 5) Prevedere la possibilità per il giudice di emettere ordinanza anticipatorie (di accoglimento o di rigetto per «manifesta infondatezza»**
- 6) Ridefinire i rapporti fra collegio e giudice monocratico**



## ART. 1 COMMA 5 – PROCESSO DI COGNIZIONE DI PRIMO GRADO DINANZI AL TRIBUNALE IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

### 1. MODIFICHE CONCERNENTI GLI ATTI INTRODUTTIVI

Conferma degli elementi contenutistici e previsione di nuovi standard redazionali

#### ATTORE:

**Art. 163 c. 3 n. 4):** i fatti e gli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda dovranno essere esposti in modo chiaro e specifico --→ se il mancato rispetto di tali *standard* si traduce in ipotesi di nullità della citazione ex art. 163 comma 3 n. 3) e 4), il giudice potrà disporre l'immediato rigetto della domanda (v. art. 1, c. 5, lett. p).

(Il referente sembra l'art. 339 LEC spagnola del 2000). Non si comprende appieno il riferimento alla «necessità di deduzioni/produzioni istruttorie»

**Art. 163 c. 3 n. 7:** avvertimento dell'obbligatorietà della difesa tecnica, delle eccezioni a tale obbligo e della possibilità di avvalersi del gratuito patrocinio

**CONVENUTO Art. 167:** il convenuto dovrà prendere posizione in modo chiaro e specifico sui fatti posti dall'attore a fondamento della domanda (disposizione che sembra da collegarsi con gli effetti della non contestazione o di una contestazione generica) (anche qui «necessaria deduzione delle prove»)



## **I LAVORI DELLA COMMISSIONE LUISO**

Con riguardo alla fase preparatoria (introduzione e trattazione) la Commissione aveva previsto **due ipotesi alternative di intervento**---→ entrambe intese a una **RIVITALIZZAZIONE FUNZIONALE DELLA PRIMA UDIENZA EX ART. 183 C.P.C.** ---→ evitare che **la stessa si esaurisca** nella richiesta e pedissequa concessione dei termini per lo svolgimento dell'appendice di trattazione scritta ex art. 183 c. 6 c.p.c.

**PROPOSTA A)**: intento di mantenere inalterata la scansione preclusiva (consentendo cioè mutamenti nelle allegazioni fattuali, nella proposizione di domande ed eccezioni e nuove deduzioni istruttorie in un momento successivo agli atti introduttivi) potenziando tuttavia gli ambiti di flessibilità del procedimento: a) possibilità di immediata rimessione in decisione (senza appendice di trattazione scritta); b) possibilità di modulare i termini 183 c. 6 c.p.c. (max 80, min 40)

**PROPOSTA B)**: si parte dalla presa d'atto che l'attuale sistema (mediante il quale si giunge alla Prima Udienza senza aver ancora circoscritto il thema decidendum e il thema probandum): i) disincentiva una partecipazione informata di giudice e avvocati all'udienza; ii) induce a «risolvere» l'udienza nella concessione dei termini 183 c. 6--→ **indicazione dei mezzi di prova a pena di decadenza negli atti introduttivi**



## **2. FASE DI PREPARAZIONE SCRITTA ANTECEDENTE LA PRIMA UDIENZA --→** **REALIZZA UN BUON COMPROMESSO FRA ESIGENZE DI ACCELERAZIONE DEL** **PROCEDIMENTO E RISPETTO DEI DIRITTI DI DIFESA DELLE PARTI**

La scelta di fondo è consistita nell'**anticipazione delle attività di circoscrizione dell'oggetto della controversia e di definizione delle esigenze probatorie** delle parti (precedentemente collocata agli esiti della prima udienza, mediante l'appendice di trattazione scritta ex art. 183 c. 6 c.p.c.)--→ **attraverso lo scambio di memorie scritte da realizzarsi prima dello svolgimento della Prima udienza** (ex art. 183 c.p.c.)

**A tal fine il legislatore delegato dovrà prevedere la fissazione di «termini congrui» per il deposito di 4 MEMORIE (DUE PER PARTE)**

**Tale termini dovranno essere previsti in modo da contemperare l'esigenza della «celerità della trattazione» con la garanzia del rispetto del principio del contraddittorio «e il più ampio esercizio del diritto di difesa» (vds. art. 1, lett. g) della legge di delega)**



**PRIMO TERMINE PER L'ATTORE**---→ *i)* per proporre le domande e le eccezioni che siano conseguenza delle domanda riconvenzionale o delle eccezioni del convenuto; *ii)* per chiedere di essere autorizzato a chiamare in causa un terzo, quando tale necessità si palesi in conseguenza delle difese del convenuto; *iii)* per procedere alla precisazione e modificazione delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni già formulate; *iv)* per integrare l'attività istruttoria già svolta negli atti introduttivi, mediante la produzione di ulteriore documentazione o formulando nuove deduzioni istruttorie.

**SUCCESSIVO TERMINE PER IL CONVENUTO**---→ In un successivo termine, al convenuto sarà consentito a sua volta: *i)* precisare e modificare le domande, eccezioni e conclusioni già formulate; *ii)* procedere a pena di decadenza alla formulazione delle richieste istruttorie e alle produzioni documentali.

**TERZO TERMINE (SINCRONO) PER ENTRAMBE LE PARTI** ---→ Ognuna delle parti dovrà poi poter disporre di un ulteriore termine (sempre anteriore alla celebrazione della prima udienza) per il deposito – questa volta da immaginarsi evidentemente sincrono – di una memoria avente la duplice finalità di consentire a ognuna di esse di *i)* di replicare alle precisazioni e modificazioni effettuate dall'avversario con la prima “memoria integrativa”; *ii)* di indicare le prove contrarie o produrre ulteriore documentazione resasi necessaria in conseguenza dell'attività istruttoria dell'avversario



**PER ADEGUARE IL TESSUTO CODICISTICO A TALI INNOVAZIONI, IL LEGISLATORE DELEGATO DOVRA' ANCHE PREVEDERE:**

- **LA POSSIBILITA' DI AMPLIARE I TERMINI A COMPARIRE EX ART. 163-BIS**
- **LA POSSIBILITA' DI AMPLIARE I TERMINI PER LA COSTITUZIONE DEL CONVENUTO EX ART. 166 C.P.C.**
- **ADEGUARE LA DISCIPLINA DELLA CHIAMATA IN CAUSA DEL TERZO**
- **ADEGUARE LA DISCIPLINA DELL'INTERVENTO VOLONTARIO**



## 2. FASE DI PREPARAZIONE SCRITTA ANTECEDENTE LA PRIMA UDIENZA --> NOVITA' DI MAGGIORE RILIEVO

**VANTAGGI:** ---> restituire una maggiore funzionalità alla Prima Udienza ex art. 183 c.p.c. (nella quale, come vedremo, sarà possibile, per il giudice accedere a una «offerta procedimentale» davvero ampia), evitando che la stessa si risolva nella mera richiesta e pedissequa concessione dei termini di cui all'art. 183 comma 6 c.p.c.). Ciò dovrebbe indurre giudici e avvocati ad una «partecipazione effettiva e preparata» a tale udienza, nella quale possono registrarsi eventi di significativo impatto, financo di immediata chiusura della controversia

**SVANTAGGI:** ---> possibili discrasie applicative nei casi di processi plurisoggettivi. In questi casi, infatti, il meccanismo dei «termini sfalsati» (o «asincroni») (prima per l'attore, poi per il convenuto) tendono a non funzionare (si pensi a quanto accadeva per il c.d. «processo societario»). Sono delle technicality la cui realizzazione è da immaginare assolutamente non agevole per il legislatore delegato. Sembrerebbe un meccanismo particolarmente efficiente per «cause semplici» mentre la relativa funzionalità resta tutta da verificare per controversie complesse



### **3. LA PRIMA UDIENZA DI COMPARIZIONE DELLE PARTI E TRATTAZIONE DELLA CAUSA**

- A) Reintrodurre la comparizione personale delle parti e del tentativo obbligatorio di conciliazione ex art. 185 c.p.c. (proposta conciliativa reiterabile sino alla rimessione della causa in decisione)**
- B) Il giudice deve provvedere all'ammissione/rigetto delle richieste istruttorie in udienza, predisponendo il calendario del processo e fissando la successiva udienza per l'assunzione dei mezzi di prova nei successivi 90 g.**
- C) Possibile mutamento del rito (rinvio)**
- D) Possibile chiusura anticipata mediante ordinanze anticipatorie di accoglimento o rigetto immediato della domanda (rinvio)**

**SI INTENDEREBBE REALIZZARE UN PROCESSO MODULABILE, SGANCIATO DALLA RIGIDITA' DELLO SCHEMA PROCEDIMENTALE DELINEATO DALL'ART. 183 COMMA 6 C.P.C. E IMPRONTATO AI NUOVI PRINCIPI DI PROPORZIONALITA' NELL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE GIUDIZIARIE E FLESSIBILITA' DEL PROCEDIMENTO**

## SCHEMA PROCEDIMENTALE TIPO DEL PRIMO GRADO

### FASE INTRODUTTIVA

- ATTO DI CITAZIONE A COMPARIRE AD UDIENZA FISSA (90 giorni che verosimilmente diventeranno ampliabili a seguito dell'esercizio della delega);
- COMPARSA DI COSTITUZIONE RISPOSTA (usuali barriere preclusive)

### FASE DI PREPARAZIONE SCRITTA ANTECEDENTE L'UDIENZA

- 1° TERMINE--→ PER L'ATTORE: (mutatio, emendatio e «prova diretta»);
- 2° TERMINE-→ PER IL CONVENUTO (emendatio e «a prova diretta»)
- 3° TERMINE-→ PER ENTRAMBE LE PARTI (repliche e «a prova contraria»)

### PRIMA UDIENZA DI COMPARIZIONE E TRATTAZIONE

- a) Mutamento del rito
- b) Ordinanze anticipatorie
- c) Ammissione dei mezzi di prova, calendario del processo ed entro 90 gg

### UDIENZA PER L'ASSUNZIONE DEI MEZZI DI PROVA AMMESSI



Il tipo di procedimento che si propone sembra destinato a richiedere ad avvocati e magistrati un impegno maggiore di quello richiesto attualmente per la gestione delle dinamiche processuali

---

Tuttavia i tempi sembrerebbero oggi davvero maturi per una riqualificazione essenziale dei ruoli di avvocatura e giudiziario, che renderebbe auspicabilmente raggiungibile, anche nel nostro ordinamento, l'obiettivo di un processo civile snello ed efficiente.