



CORTE DI APPELLO DI GENOVA

1. Saluto.

In occasione della relazione annuale sull'amministrazione della giustizia nel distretto della Corte di Appello di Genova è gradito compito il saluto alle Autorità civili, religiose e militari, nonché agli illustri ospiti e a tutti gli intervenuti.

È un onore la presenza, in rappresentanza del Consiglio Superiore della Magistratura e del Ministro della Giustizia, di prestigiosi e insigni esponenti della più autorevole dottrina.

Rivolgo un caloroso saluto agli Avvocati del distretto, dei quali, nella mia permanenza ormai ventennale in Corte, ho sempre apprezzato la professionalità e lo spirito di collaborazione.

Particolarmente caloroso e grato è il saluto agli Avvocati del Foro genovese, ai quali va la mia più profonda stima, maturata in lunghi anni di attività giudiziaria, con la consapevolezza che lo stile e la correttezza, che connotano l'elevata tradizione dell'avvocatura genovese, sono i valori

fondativi del sereno e proficuo clima di reciproco rispetto a cui è qui da noi improntato il rapporto tra magistratura e avvocatura.

Esprimo il mio vivissimo ringraziamento al Personale Amministrativo, per il gravoso compito che assolve con encomiabile spirito di sacrificio, e ai magistrati del distretto, i quali, seppure in condizioni difficili per l'ormai endemica scarsità di risorse, approfondono il loro impegno nell'esercizio della giurisdizione con l'obiettivo di fornire risposte rapide e giuste all'ansia di legalità che proviene dalla società civile, in una fase storica di grave difficoltà.

Il più cordiale benvenuto a tutti e grazie per essere qui questa mattina.

2. Considerazioni generali.

Non solo permangono gli allarmanti scenari di crisi economica e sociale, richiamati nella relazione sull'Amministrazione della Giustizia per l'Assemblea Generale dello scorso anno dal mio Straordinario e Ineguagliabile Predecessore - al quale va il nostro più devoto e affettuoso saluto -, ma tale contesto è aggravato dall'inquietante diffusione in Europa del terrorismo fondamentalista, dal radicalizzarsi dello scontro di

civiltà e dell'odio di religione, dalle proporzioni delle migrazioni di popoli, fenomeni fonte di ineffabile turbamento delle coscienze, che ci riportano a ritroso nei secoli in un oscuro Medioevo, mentre, per una sorta di assurda coesistenza di incompatibili dimensioni storico-culturali, assistiamo al raggiungimento del limite della post-moderna aggressione all'ambiente.

Dinanzi a tale contesto di inquietanti rivolgimenti, fonte di incertezza e angoscia, la situazione di immutata crisi della giustizia italiana, risalente ormai a circa venti anni, finisce quasi per costituire, paradossalmente, un elemento rassicurante di continuità, ancorché di segno negativo.

Nel distretto la durata media del procedimento penale, a far data dall'iscrizione della notizia di reato fino alla sentenza definitiva, rientra nei parametri massimi indicati dalla Corte di Strasburgo, ossia sei anni per l'intero giudizio, mentre il settore della giurisdizione più in sofferenza continua a essere la giustizia civile in riferimento al giudizio di appello, risultando tuttora superati i tempi massimi di durata, pari a due anni, sicché appare necessario dedicare maggiore attenzione alle criticità del settore civile.

È ormai dal 2012 che i dati obiettivi e inconfutabili forniti dal noto Rapporto della Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia, istituita in seno al Consiglio d'Europa, hanno dimostrato che i giudici civili italiani detengono ampiamente il primato della produttività (cfr. pp. 175-178 Rapporto CEPEJ), documentando, altresì, l'enorme sproporzione, esistente in Italia, tra numero dei giudici e sopravvenienze.

Corollario di ciò è che il problema dei ritardi della giustizia civile italiana non deriva da fattori dipendenti dalla laboriosità dei giudici, ma da carenze di sistema, imputabili al mancato esercizio delle attribuzioni istituzionali dello Stato amministratore e dello Stato legislatore.

Sono state approfonditamente analizzate, anche recentemente, le ragioni dell'abnorme numero di domande giudiziali in Italia, ora vorrei soltanto rammentare che nel nostro ordinamento difetta anche la stessa effettività della pronuncia di condanna nel merito, non soltanto in riferimento alla durata del giudizio di cognizione, ma anche in ordine alla soddisfazione esecutiva del diritto giudizialmente accertato, ingiustificatamente procrastinata a favore del soccombente. Il pensiero corre all'immensa gravità dell'abrogazione, intervenuta nel 2009,

dell'unica riforma processuale veramente significativa ed efficace, espressa dalla modifica dell'art. 616 c.p.c., introdotta dall'art. 14 della L. 24 febbraio 2006 n. 52, per il tramite della non impugnabilità della sentenza pronunciata sull'opposizione all'esecuzione, concretante un'evidente razionalizzazione del sistema, posto che il titolo esecutivo, nel prevalente numero dei casi di formazione giudiziale, sovente è già la risultante di tre gradi di giudizio, con la conseguenza che l'abrogazione di tale disposizione ha nuovamente costretto il creditore a dover affrontare altri tre gradi di giudizio per poter procedere all'esecuzione coattiva del suo diritto, con un totale di dodici anni di cause, sul presupposto del rispetto dei parametri di durata indicati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, purtroppo, suscettibili di corrispondere al doppio nel nostro ordinamento.

Se ci interroghiamo sul perché la sofferenza della Corte di Appello risale a circa venti anni ci rendiamo conto che a segnare il momento genetico della crisi è stato il fatto che il legislatore è intervenuto sul giudizio di primo grado, istituendo il giudice unico professionale e i giudici onorari nonché le Sezioni Stralcio per l'eliminazione dell'arretrato, ma, così

operando, si è ispirato a una concezione frammentaria del processo civile, estranea alla considerazione dell'articolazione dei gradi del giudizio di merito, poiché le sentenze delle Sezioni Stralcio hanno incrementato i giudizi di impugnazione nella misura, accertata, del 38%, con un'elevatissima percentuale di riforme, mai vista prima.

Nel contempo, la novità processuale del giudice unico di primo grado ha comportato, come auspicato, una maggiore produzione di sentenze, ma nulla è stato realizzato per consentire alla Corte di Appello di fronteggiare il conseguente maggiore carico di impugnazioni, poiché presso la nostra Corte territoriale l'organico è rimasto fermo a cinque consiglieri e un presidente per ciascuna delle tre Sezioni Civili di contenzioso ordinario, composizione assurdamente sproporzionata ai numeri dei giudici togati e onorari del distretto, valendo la medesima considerazione in tema di assoluta inadeguatezza dell'organico per le tre Sezioni Penali, del pari, composte ciascuna soltanto da cinque consiglieri e un presidente. Alla medesima concezione frammentaria e settoriale della giurisdizione, testè menzionata, corrispondono, altresì, le norme sulla motivazione breve della sentenza civile (art. 51 L. n. 69/2009) che, specie mediante

l'istituzione del procedimento sommario di cognizione, consentono ai Tribunali di redigere sentenze estremamente concise, le quali, non raramente, si traducono in carenza di motivazione. In questi casi, ai fini dell'osservanza della regola imperativa posta dall'art. 111 della Costituzione, i magistrati della Corte sono tenuti a sopperire alle lacune di motivazione, costruendo *ex novo* il percorso fondativo della decisione, sicché la sentenza di appello si rivela più complessa, dovendo essere affrontata ogni questione prospettata per evitare l'annullamento da parte della Cassazione per difetto di motivazione.

In altre parole, se il giudice di primo grado si può ispirare a una logica esclusivamente quantitativa a scapito della qualità delle sentenze, il contenzioso si sposta in sede di impugnazione senza rischi di ritorno al primo giudice, attesa l'eccezionalità della tassativa casistica di rimessione, di cui agli artt. 353 e 354 c.p.c., mentre tale abito mentale non può che essere estraneo al giudice dell'appello, esposto alla cassazione con rinvio.

D'altronde, come noto, in grado di appello la sommarietà del rito è completamente esaurita, dal momento che il procedimento corrisponde al regime processuale dell'ordinario giudizio di cognizione (atto

introduzione citazione, udienza di precisazione delle conclusioni e deposito degli atti defensionali finali) con l'unica deroga dell'ammissibilità di nuovi mezzi di prova, elemento questo che, peraltro, vale a estendere, anziché ridurre, la tempistica processuale, non essendo neppure dato comprendere la ragione di siffatto trattamento differenziato rispetto al rito contenzioso ordinario.

Né è frequente l'adozione in appello del rito di cui all'art. 281 sexies c.p.c., espressamente prevista in forza dell'ultimo comma dell'art. 352 c.p.c., introdotto dalla L. n. 183 del 2011, in quanto postula che si tratti di causa non complessa, sicché trova applicazione esclusivamente nel caso, indubbiamente raro, di inammissibilità dell'appello in quanto tardivo. A ciò aggiungasi la necessità di espletare in grado di appello l'attività istruttoria, dalla quale il giudice di primo grado tende, invece, a prescindere, nell'intento di privilegiare la sollecita definizione della controversia.

La serie di macroscopici errori di percezione, oggettivamente fenomenica, per quanto, in particolare, concerne la Corte di Appello, può essere ricondotta anche a un ulteriore, duplice ordine di fattori, il primo dei quali

attiene all'arbitrario e infondato dato, per cui le conferme sarebbero grandemente superiori alle riforme, e il secondo all'ingiustificata tesi, in forza della quale il formarsi dell'arretrato deriverebbe da una situazione eccezionale, contingente e transitoria, rimossa la quale, si tornerebbe a regime, ossia allo smaltimento infrabiennale delle sopravvenienze.

Alla prima di dette, errate impostazioni è ispirato l'intervento sul processo civile di secondo grado consistente nel c.d. filtro in appello, di cui all'art. 348 bis c.p.c., rivelatosi, conformemente alle previsioni, strumento inutile: anche nel periodo in esame le ordinanze di inammissibilità sono state estremamente scarse, in totale 38, di cui 29 emesse dalla Seconda Sezione Civile e 9 dalla Terza Sezione Civile, mentre nessuna ordinanza di inammissibilità è stata in assoluto mai pronunciata dalla Prima Sezione Civile.

Si è trattato di un intervento sul processo civile dinanzi alla Corte di Appello calato dall'alto a sorpresa, realizzato dal legislatore senza che nessuno - né la dottrina, né gli operatori pratici - lo avessero mai richiesto. La medesima situazione si è verificata per l'istituzione nel 2012 del Tribunale delle Imprese, articolato in sezioni specializzate di primo e

secondo grado, dislocate presso un numero ridotto di distretti, nel cui novero rientra il nostro, con la predeterminazione *ex lege* del limite di durata biennale del giudizio di impugnazione, in allora prospettata come risposta alla richiesta dei potenziali investitori stranieri, preoccupati delle conseguenze economiche negative derivanti dalla lentezza del giudizio civile, fonte di incertezza e di mancanza di effettività della regolazione giuridica dei rapporti: i dati estremamente modesti, relativi a tale contenzioso (in primo grado sono stati definiti 53 procedimenti di contenzioso ordinario su 97 sopravvenuti; in Corte di Appello, a fronte di una pendenza iniziale di 10 procedimenti ne é sopravvenuto 1 e ne sono stati definiti 2), rendono palese che, come immediatamente segnalato dagli operatori pratici, il problema delle ormai poche imprese in forma di società per azioni é, invece, quello della liquidità, sicché sarebbe stata necessaria, più banalmente, la rapidità del recupero dei crediti e, in generale, dell'affermazione dei diritti, da realizzarsi intervenendo sul processo civile. Mi sia consentito rendere palese lo sconcerto di tutti noi operatori pratici per l'assoluta mancanza di informazione e confronto sulle relazioni di commissioni ministeriali istituite in tema di riforme

processuali, delle quali troppo spesso apprendiamo solo casualmente l'esistenza: mi riferisco, da ultimo, alla Commissione, istituita con D.M. 28/6/2013 del Ministro della Giustizia, per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di mediazione (Commissione Vaccarella).

Nel novero degli interventi legislativi, mai richiesti da alcuno, si colloca la riforma del Tribunale per la Famiglia, riforma in ordine alla quale la Commissione Giustizia della Camera il 28.1.2016 ha discusso la delega al Governo, recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, approvando la soppressione del Tribunale per i Minorenni e della Procura Minori con la creazione delle sezioni del Tribunale ordinario e di un gruppo della Procura, senza esclusività di funzioni.

Mentre finora abbiamo esaminato gli effetti inutili degli interventi legislativi calati dall'alto, in questo caso si tratta di conseguenze gravemente e irreparabilmente dannose, poiché la giustizia penale minorile italiana costituisce un autentico sistema di eccellenza, oggetto di apprezzamento in Europa, al quale siamo tributari del calo della criminalità minorile che ci contraddistingue, segnatamente, rispetto alla

situazione del Regno Unito e della Francia. Tale opzione legislativa ci espone all'insensata conseguenza di distruggere uffici giudiziari dotati di autonomia e autentica specializzazione, straordinariamente efficienti, in nome di una riforma che non migliora la situazione neppure dal punto di vista dei costi.

Conclusivamente sul punto, appare necessario rammentare che le istanze formulate furono di tutt'altra natura, in quanto nel 2015 l'Associazione Italiana Magistrati per i Minori e per la Famiglia diede vita a un tavolo di lavoro, a cui aderirono l'A.N.M. e Associazioni Forensi, volto esclusivamente lo studio di una normativa processuale suscettibile di conferire uniformità alla gestione delle procedure *de potestate*, iniziativa che ebbe a sfociare nella redazione di un documento comune.

Alla seconda, ingiustificata tesi, propugnata dal nostro legislatore, in forza della quale il formarsi dell'arretrato deriverebbe da una situazione eccezionale, contingente e transitoria, rimossa la quale, si arriverebbe a regime, ossia allo smaltimento infrabiennale delle sopravvenienze, discende l'idea, annunciata nel 2012, di una *task force* da destinare alle sezioni civili delle Corti di Appello, attuata con il decreto-legge 21 giugno

2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, per il cui tramite sono stati istituiti i giudici ausiliari di Corte d'Appello.

Che tale convincimento del legislatore sia completamente destituito di fondamento, perché costituisce un dato fisiologico il formarsi annualmente di pendenze ultrabiennali, emerge all'evidenza ove si consideri che, alla stregua delle stesse rilevazioni ministeriali, nel periodo 1/7/2014-30/6/2015 sono pervenuti complessivamente alle quattro Sezioni Civili di questa Corte n. 2.717 procedimenti contenziosi, aggiuntisi ai procedimenti contenziosi già pendenti, pari a n. 6.391, mentre per la volontaria giurisdizione le sopravvenienze complessive sono state pari a n. 448 procedimenti, sommatisi ai procedimenti già pendenti in numero di 152.

Pertanto, quand'anche fossero magicamente eliminati tutti i procedimenti contenziosi ultrabiennali pendenti, è, comunque, assurdo immaginare che 21 consiglieri e 4 presidenti possano smaltire, pur nel biennio, un flusso annuo di n. 2.717 procedimenti.

Né va taciuta la preoccupazione per l'inserimento nel Collegio di un giudice onorario nel contesto dell'attuale regime di responsabilità civile dei magistrati, particolarmente inasprito e operante esclusivamente a carico della componente professionale del Collegio medesimo: è praticamente scontato che tale situazione comporterà l'esigenza per il presidente e il consigliere non solo di esaminare gli atti, come attualmente accade, ma anche di studiare i documenti dei procedimenti assegnati al giudice ausiliario come se fossero i propri, con il conseguente, inevitabile rallentamento della produttività individuale della componente togata del Collegio. Si tratta di una scelta senza precedenti, non avendo nulla a che fare con il caso degli esperti, i quali integrano il Collegio di Appello nelle Sezioni Specializzate Minori e Agraria e apportano cognizioni tecniche, rimanendo, però, completamente estranei alla decisione in diritto e alla stesura della sentenza.

Per quanto concerne l'area penale, il già richiamato rispetto degli *standards* di durata massima individuati dalla C.E.D.U. non vale a restituire un'autentica immagine di efficienza al sistema, dal momento che la definizione dei procedimenti penali in Italia avviene in un tempo

più lungo rispetto ai Paesi europei a noi vicini e che l'apparato giudiziario giunge in sostanza a smaltire i procedimenti pervenuti nell'anno ma non recupera in maniera sufficiente sull'arretrato consolidatosi in precedenza.

La struttura del nostro sistema processuale penale, il quale, a parte la fase delle indagini preliminari, si articola su tre gradi di giudizio - o addirittura quattro se si passa per l'udienza preliminare - e postula tempi tecnici non comprimibili, rende illusorio pensare che, a legislazione invariata, un processo, anche di contenuta difficoltà, possa pervenire al giudicato in meno di tre/quattro anni dall'iscrizione della notizia di reato, a ciò ostando quantomeno i tempi morti connessi agli adempimenti relativi alla comunicazione degli avvisi e al rispetto dei termini di impugnazione.

Sul terreno delle prospettive di riforma in tema di prescrizione rimane attuale la valutazione, già espressa e desunta dalla concreta esperienza, circa l'inopportunità della dilatazione dei termini della prescrizione, poiché avente l'effetto di prolungare anziché ridurre la durata dei processi, privilegiando, invece, l'opzione di stabilire il divieto di dichiarare la prescrizione del reato nel corso del processo, salvo che, sulla falsariga

del modello tedesco, anteriormente alla sentenza di condanna di primo grado non sia già decorso il termine prescrizione.

Il legislatore non sembra intenzionato a mitigare il carattere rigidamente accusatorio del rito, imperniato sulla defatigante acquisizione della prova in dibattimento, che, pertanto, procede stentatamente tra rinvii e rinnovazioni, conseguenti, altresì, agli inevitabili avvicendamenti dei giudici. Sono rimaste inascoltate le reiterate richieste degli operatori pratici, intese al recupero di forme predibattimentali di istruzione, funzionali a evitare la dilatazione delle tempistiche del giudizio e la creazione di "pachidermi" processuali di estremamente difficile gestione, comportanti il rischio di scadenza dei termini di custodia cautelare nei giudizi di criminalità organizzata.

Tuttavia, l'anno appena trascorso ha recato novità normative, indubbiamente importanti e da tempo auspiccate. Infatti, con il D.Lgs. 16.3.2015, n. 28, entrato in vigore il 2 aprile 2015, è stata introdotta nell'ordinamento penale la causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, in forza della previsione secondo cui, allorquando l'offesa è tenue e segue a un comportamento non abituale,

lo Stato rinuncia ad applicare una pena per attuare una tutela risarcitoria e/o restitutoria tipicamente civile.

Di indubbio rilievo è, inoltre, l'entrata in vigore della Legge 16 aprile 2015, n. 47, recante, segnatamente, modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. I profili più significativi della nuova disciplina incidono sull'art. 275, comma 3, c.p.p., derivandone che la custodia cautelare in carcere può essere disposta solo là dove risultino inadeguate altre misure interdittive o coercitive, sicché il carcere viene a consistere in un'*extrema ratio* e le misure, a differenza del passato, potranno essere applicate cumulativamente ex art. 299, comma 4, c.p.p., nonché, tramite il testo novellato [l'art. 274, comma 1, lett. b\) e c\) c.p.p.](#), concernente la modifica dei presupposti per l'applicazione della misura cautelare della custodia cautelare in carcere, per potersi applicare detta misura si richiede che il pericolo di fuga non sia solo concreto ma anche attuale. A seguito della modifica dell'[art. 292, comma 2, lett. c\) e c-bis\) c.p.p.](#) viene anche meno la possibilità, per il giudice, di motivare l'applicazione della misura cautelare *per relationem* agli atti del Pubblico Ministero, attesa la necessità di un'autonoma motivazione, che tenga in dovuta considerazione anche gli argomenti della difesa.

Recentissima è l'emanazione del D.Lgs. 15 gennaio 2016, n. 7, che entrerà in vigore il prossimo 7 febbraio e dispone in materia di abrogazione di reati, previsti dal codice penale e da leggi speciali, puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, ivi elencati, trasformati in illeciti con

sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67, nel dichiarato intento sia di rendere più effettiva e incisiva la sanzione, assicurando nel contempo una più efficace repressione dei reati più gravi, sia di deflazionare il sistema processuale penale.

Non si può che esprimere apprezzamento per le anzidette opzioni legislative - nella medesima prospettiva collocandosi il limite triennale della sanzione inflitta, ostativo alla custodia in carcere - volte ad arginare il sovraffollamento delle carceri, incidente pesantemente sulle condizioni di vita dei detenuti, concretante un problema assolutamente prioritario, sul quale si misura il senso stesso della civiltà giuridica perché non è concepibile che la privazione della libertà personale, finalizzata a scontare la pena, possa incidere sulla dignità della persona e ignorare la funzione rieducativa del trattamento, rappresentando, invece, il momento culminante e qualificante della funzione di rendere giustizia, e ciò specie nella consapevolezza della totale inutilità di misure temporanee di amnistia e indulto, che hanno l'unico effetto di paralizzare l'attività giurisdizionale per ricreare, entro al massimo un trimestre, la medesima situazione precedente.

Nondimeno, è doveroso esprimere fondate perplessità sull'auspicata maggiore effettività e incisività della sanzione amministrativa, conseguente alla depenalizzazione, poiché l'esperienza maturata riguardo alla L. n. 689 del 1981 ha registrato una pesante ricaduta sul versante della giustizia civile del contenzioso in materia di opposizioni a sanzioni amministrative, con tre gradi di giudizio per irrisorie entità pecuniarie delle sanzioni, situazione aggravata dalla inopinata e insostenibile introduzione nel 2012 del rito del lavoro.

Al novero delle tematiche di carattere generale appartiene, infine, la Legge 23 dicembre 2014, n. 190 - legge di stabilità 2015 –, la quale all'art. 1, comma 526, ha disposto, con decorrenza dal 1° settembre 2015, il trasferimento dai Comuni al Ministero della Giustizia tutte le funzioni di spesa correlate alla gestione degli uffici giudiziari, disposizione normativa, cui ha fatto seguito il D.P.R. 18 agosto 2015, n. 133, contenente il Regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528, 529 e 530 della citata legge. Il dato preoccupante attiene alle risorse economiche per interventi di manutenzione straordinaria e risanamento degli edifici adibiti a uffici

giudiziari, dal momento che l'ente erogatore, Agenzia del Demanio, intervenendo in persona del Direttore nella riunione indetta dal Ministero della Giustizia nello scorso mese di settembre, ha comunicato che, a fronte di interventi strutturali - quali quelli che nel nostro distretto riguardano le condizioni del Tribunale di Savona -, già richiesti per euro 700 milioni, mentre la provvista disponibile è limitata a euro 100 milioni.

Quanto ai dati relativi alla giustizia civile e penale, all'andamento della criminalità nel distretto, ai dati concernenti il Tribunale e gli Uffici di Sorveglianza nonché al riferimento all'Ufficio del Giudice di Pace, mi riporto al testo della Relazione.

Ringrazio per l'attenzione.

In nome del Popolo Italiano

Dichiaro aperto per il distretto della Corte di Appello di Genova l'anno giudiziario 2016.

Il Presidente della Corte

Maria Teresa BONAVIA