



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Quaderni di Ricerca Giuridica

della Consulenza Legale

Le impugnazioni in Italia:
perché le riforme non hanno funzionato?

di Bruna Szego

Luglio 2008

numero

61



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Quaderni di Ricerca Giuridica

della Consulenza Legale

Le impugnazioni in Italia:
perchè le riforme non hanno funzionato?

di Bruna Szego

Numero 61 – Luglio 2008

All'analisi economica e tecnica, sulla quale si basa l'azione che la Banca d'Italia svolge come banca centrale e organo di vigilanza, si accompagna, con crescente impegno, quella giuridica dei fenomeni creditizi e monetari e, più in generale, dei profili istituzionali dell'attività economica.

All'interno dell'Istituto è attribuito alla Consulenza Legale, accanto alle funzioni contenziosa e consultiva, il compito di svolgere indagini e ricerche in materia giuridico-bancaria.

I "Quaderni di ricerca giuridica" intendono essere, nell'ambito della Banca d'Italia e del sistema bancario, strumento di diffusione di lavori prodotti prevalentemente da appartenenti alla Consulenza Legale e originati da ricerche di specifico interesse per l'Istituto.

I "Quaderni" riflettono esclusivamente le opinioni dei singoli autori e non intendono, quindi, rappresentare posizioni ufficiali della Banca d'Italia.

Comitato di Coordinamento:

MARINO PERASSI, BRUNO DE CAROLIS, OLINA CAPOLINO, STEFANIA CECI, MARCO MANCINI,
ENRICO GALANTI

PREMESSA

Sistemi di impugnazione – che permettono, cioè, alla parte soccombente in un primo giudizio di chiedere il riesame della sentenza da parte di un secondo giudice – esistono pressoché in ogni paese. Molteplici sono le motivazioni teoriche che ne giustificano la presenza, gli obiettivi che intendono realizzare e gli effetti che essi producono sulle parti e sui giudici.

In generale, la possibilità per la parte soccombente di ottenere il riesame della decisione (vuoi nel merito, vuoi per i soli profili di legittimità) rappresenta uno strumento che tende ad aumentare la qualità complessiva del “prodotto” giustizia. Ciò è evidente *ex post*: l’esistenza di più gradi di giudizio (anziché di uno soltanto) consente di eliminare eventuali errori commessi dal primo giudice e garantisce quindi una migliore e più attenta decisione. Ma può esserlo anche *ex ante*: se la minaccia di impugnazione è credibile e il rischio per il giudice di 1° grado di vedere la propria decisione riformata in appello rileva anche soltanto sul piano reputazionale, ciò può agire come incentivo a una maggiore accuratezza della decisione.

Sotto altro profilo, l’analisi della disciplina delle impugnazioni – e, in particolare, dell’appello – il tasso con cui esso viene proposto, la durata e l’esito del giudizio rappresentano elementi di interesse per un’analisi sulla complessiva funzionalità della giustizia. In assenza di condizioni che alimentino una domanda di appello “patologica” (cioè giustificata da ragioni di convenienza più che dalla reale necessità di una revisione della sentenza appellata), tassi di impugnazione elevati e alte percentuali di successo (cioè di sentenze di accoglimento delle ragioni dell’appellante) forniscono indicazioni sulla qualità delle sentenze di 1° grado. Inoltre, in presenza di un esteso ricorso all’appello, la durata di questo influisce in modo determinante sui tempi complessivamente richiesti per arrivare alla *res iudicata*.

L’approfondimento che segue è volto a comprendere se e in che misura la disciplina del procedimento di appello nel nostro paese, come risultante dalle riforme del processo civile avviate a partire dagli inizi degli anni ’90, ha influito su questi fattori e quali profili critici permangono. L’indagine si concentra – ove possibile in funzione dei dati a disposizione – sui soli procedimenti di cognizione ordinaria: ne rimangono esclusi quindi i procedimenti speciali in materia di lavoro, previdenza e assistenza e quelli relativi ai provvedimenti cautelari, sommari e esecutivi.

Il lavoro è parte di una più ampia ricerca volta a indagare le cause della crisi della giustizia civile italiana e a valutare l’importanza relativa di tre categorie di fattori che possono avere inciso negativamente sulla performance del nostro sistema giudiziario: carenze nell’offerta; eccesso di domanda; inadeguatezza delle regole processuali. Esso è articolato come segue: nel par. 1 si dà conto dei risultati emersi nella letteratura giuridico-economica in ordine alla *ratio* della disciplina delle impugnazioni, alle sue finalità e alle ricadute che essa determina sul comportamento delle parti e dei giudici. Una breve sintesi e alcune riflessioni preliminari relativi al caso italiano sono offerte nel paragrafo 2. Nel par. 3 si riepilogano i tratti salienti della disciplina del procedimento di appello in Italia e si offrono alcuni dati in ordine all’andamento dei tassi di appello, dei *reversal rates* e

della durata dei procedimenti; vengono inoltre fornite alcune informazioni circa lo stato e l'esito dei procedimenti civili in Cassazione. Attraverso questi dati si tenta di dare una valutazione degli effetti derivanti dalle modifiche normative apportate. Ove possibile è offerto un confronto comparato. Il par. 4 conclude.

Anche se alcuni lievi segnali di miglioramento sono visibili (soprattutto nella prima fase di applicazione della riforma), tassi di appello elevati, tempi lunghi dei giudizi e alti *reversal rates* connotavano e connotano tuttora il nostro sistema. Il motivo per cui il bilancio della riforma non può dirsi complessivamente positivo risiede nella circostanza che queste inefficienze sono state per lo più inquadrare come un problema di inadeguatezza delle regole processuali e/o dell'ordinamento giudiziario, circoscritto ad alcune fasi o gradi del giudizio, mentre sono stati tralasciati altri profili che viceversa appaiono importanti. Tra questi, in particolare, l'organizzazione del lavoro giudiziario e il giudizio di Cassazione: su entrambi sono intervenute riforme recenti, il cui esito potrà essere verificato col tempo.

INDICE

1. La letteratura di analisi economica	7
a) L'appello come metodo di correzione delle sentenze e il ruolo delle parti	7
b) L'appello e gli incentivi dei giudici di 1° grado a essere più accurati	9
c) I possibili diversi incentivi dei giudici: l'appello come strumento per ridurre gli agency costs	9
2. Alcune prime riflessioni per il caso italiano	11
3. Il processo d'appello in Italia	14
a) I tratti salienti della riforma	14
b) Alcuni dati	17
1) I tassi d'appello	17
2) I reversal rates	20
3) La durata dei procedimenti	26
4) I giudizi in Cassazione	33
4. Conclusioni	38

1. La letteratura di analisi economica

Perché in tutti gli ordinamenti sono generalmente previsti sistemi di impugnazione che permettono alla parte soccombente in un primo giudizio di ottenere il riesame della sentenza da parte di un giudice superiore? Quali caratteristiche ottimali dovrebbero avere questi sistemi di impugnazione? Quali effetti produce la loro presenza sulle parti e sui giudici? Nonostante la letteratura economica su tali temi non sia abbondante, essa fornisce alcune indicazioni rilevanti per dare risposta a queste domande.

a) *L'appello come metodo di correzione delle sentenze e il ruolo delle parti*

Secondo alcuni (1) la generalizzata presenza di sistemi di appello è spiegabile in base alla considerazione che questi rappresentano una modalità per correggere errori delle sentenze di 1° grado più vantaggiosa rispetto alle altre possibili.

Un ordinamento ha teoricamente a disposizione diverse alternative per evitare o correggere errori occorsi in un primo giudizio: potrebbe adottare misure volte direttamente a garantire una maggiore accuratezza delle sentenze di 1° grado (es. assicurando una migliore formazione dei giudici a ciò deputati, aumentandone gli organici, prevedendo regole procedurali che amplino la possibilità del giudice di prendere in considerazione ogni possibile prova o argomento delle parti); potrebbe prevedere meccanismi di riesame “a campione” delle sentenze emesse in 1° grado attivabili su iniziativa dei giudici superiori, e così via. Investire direttamente nella qualità delle sentenze di 1° grado significherebbe tuttavia incidere su tutte le cause promosse e non solo su quella parte di esse che vengono appellate, con maggiori costi per il sistema. Prevedere controlli a campione dietro iniziativa del giudice superiore sarebbe anch'esso più costoso rispetto all'appello: verrebbero selezionate per il riesame solo una parte delle sentenze di 1° grado non corrette; inoltre, anche sentenze corrette verrebbero soggette a controllo (con spreco di risorse) e eventualmente erroneamente annullate.

La tesi illustrata riposa sostanzialmente sull'idea che l'appello è il sistema di correzione delle sentenze più efficiente perché rimesso all'iniziativa della parte soccombente: si avvale delle informazioni che le parti hanno sulla bontà della decisione resa in 1° grado e seleziona per il riesame solo quelle per le quali la presenza di errori è più probabile. Questo risultato, che in letteratura viene denominato “effetto” o “equilibrio” di “separazione” (sono appellate solo le sentenze non corrette, mentre non lo sono quelle corrette) è, in definitiva, ciò che rende l'appello più vantaggioso. Perché ciò avvenga sono necessarie tuttavia alcune condizioni.

Primo, le parti devono avere acquisito, nel corso del processo di 1° grado, sufficienti elementi per conoscere se la sentenza è corretta oppure no; minore è questa certezza, minori sono le virtù dell'appello rispetto alle altre possibili alternative sopra discusse.

Secondo, considerato che la parte soccombente appellerà solo se i costi che essa deve sopportare sono inferiori ai benefici attesi, l'effetto di “separazione” può realizzarsi,

(1) Cfr. S. SHAVELL (1995), *The appeals process as a mean of error correction*, Journal of Legal Studies 1995; Id. (2004), *Foundation of Economic Analysis of Law*, Cap. IV, The Belknap Press of Harvard University Press 2004.

alternativamente, se è elevata la probabilità che il giudice dell'appello corregga errori delle sentenze di 1° grado (poiché da essa dipendono i benefici attesi dell'appellante) oppure se i costi dell'appello sono tali da disincentivare domande pretestuose. Sotto questo profilo rileva quindi, da un lato, l'accuratezza dei giudici di 2° grado (cioè la loro capacità di accogliere solo i ricorsi fondati) e, dall'altro, l'ammontare dei costi che la parte deve sopportare per proporre appello; in quest'ottica, il livello delle spese di giudizio e le modalità con cui l'ordinamento ne disciplina la ripartizione tra le parti appaiono cruciali (2).

Terzo, perché l'effetto di "separazione" rimanga stabile nel tempo è opportuno che i giudici d'appello non considerino, a priori, fondati i ricorsi proposti. In uno scenario il cui l'effetto di "separazione" si realizza – sono, cioè, appellate solo le sentenze non corrette – il giudice d'appello potrebbe essere indotto a dedurre la fondatezza del ricorso dalla sola circostanza che l'appello sia stato proposto. Ciò, evidentemente, creerebbe incentivi distorti sulle parti (sapendo di vincere in ogni caso, anche la parte giustamente soccombente in primo grado proporrebbe appello), con la conseguenza di indurre minore "separazione" e, al limite, di annullarla del tutto. Il rischio che il giudice d'appello possa presumere fondato il ricorso per il solo fatto che questo è stato proposto può essere mitigato attraverso regole che restringono il suo campo di indagine e rendono quindi più difficile l'uso di percorsi logici e/o argomentativi non pertinenti (in questo caso, la presunzione di fondatezza del ricorso dell'appellante). Ad esempio, escludere la possibilità per l'appellante di introdurre domande e eccezioni nuove, limitare l'indagine del giudice di appello alle sole evidenze prodotte nel primo giudizio (come ad esempio avviene in un appello "chiuso ai *nova*" quale quello italiano), imporre al giudice di decidere e motivare esclusivamente in base a tali evidenze sono tutte regole che possono essere viste come finalizzate (anche) a questo fine.

Che l'appello rappresenti il modo più efficiente per correggere errori delle sentenze di 1° grado se si ottiene l'effetto di "separazione" è idea condivisa da altri autori (3). Questi dimostrano che, a parità di costi per il sistema, un'organizzazione piramidale della giustizia – basata su 3 gradi di giudizio – riesce meglio a realizzare tale separazione rispetto ad una struttura più "piatta", basata su soli 2 gradi.

Come si è già visto, l'efficienza dei sistemi di impugnazione dipende da due fattori: le informazioni che le parti hanno sull'esistenza di un errore nella sentenza di 1° grado e la capacità del giudice superiore di correggere l'errore: se una parte sa di aver perso ingiustamente, ha molti incentivi a proporre appello se è alta la probabilità che il giudice di 2° grado corregga l'errore del giudice inferiore. L'incentivo a impugnare una sentenza "non corretta" è presente tuttavia in ogni grado di giudizio (inferiore all'ultimo); quindi la parte che è risultata (giustamente) vittoriosa in 1° grado impugnerà la sentenza d'appello se questa ha (ingiustamente) accolto le ragioni dell'altra; se il giudice di 3° grado

(2) Questi due aspetti (livello delle spese di giudizio e criteri di ripartizione tra le parti) assumono rilevanza – evidentemente – non solo per l'appello, ma influenzano le decisioni delle parti in tutti i gradi di giudizio. Per un'analisi gius-economica del tema si veda M. POLINSKI e D. RUBINFELD (1993), *Sanctioning Frivolous Suits: An Economic Analysis*, 82 Georgetown Law Journal, p. 397 e ss.

(3) C. CAMERON e L. KORNHAUSER (2004), *Decision Rules in a Judicial Hierarchy*, NY University Law and Economics WP 2004, n. 5; ID. (2006), *Appeals Mechanisms, Litigant Selection and the Structure of Judicial Hierarchies*, in *Institutional Games and the Supreme Court*, University of Virginia Press.

è accurato (4), correggerà l'errore intervenuto in appello. Anticipando questo risultato, la parte (giustamente) perdente in 1° grado sarà disincentivata a priori a chiedere un secondo grado di giudizio.

Pertanto, secondo questa tesi, ciò che più conta non è tanto l'accuratezza del giudice "intermedio" (cioè d'appello), quanto quella dell'ultimo giudice della "gerarchia" (5), poiché questa condiziona la decisione delle parti se appellare o no nei precedenti gradi di giudizio.

b) L'appello e gli incentivi dei giudici di 1° grado a essere più accurati

La presenza di sistemi di impugnazione non ha la sola funzione di correggere *ex post* errori delle sentenze di 1° grado, ma può anche avere l'effetto *ex ante* di evitarli (6).

In un sistema in cui i giudici superiori sono selezionati tra quelli di grado inferiore, il singolo giudice è molto interessato a come viene percepita la qualità del suo lavoro e, quindi, alla propria reputazione. La qualità del lavoro del giudice è tuttavia difficilmente misurabile; in presenza di sistemi di impugnazione, il loro grado di utilizzo concreto può essere visto come un implicito indicatore di *performance* del giudice. In questo contesto, la possibilità per le parti di proporre appello rappresenta una sorta di "minaccia" per il giudice di 1° grado, e il timore di vedere le proprie sentenze riformate agisce come incentivo a rendere decisioni più accurate rispetto al caso in cui l'appello non ci fosse (7). Si noti tuttavia che l'effetto *ex ante* ora descritto si realizza solo se l'appello, *ex post*, riesce davvero a realizzare l'obiettivo di correggere sentenze inesatte: solo in questo caso la minaccia risulta credibile (8).

c) I possibili diversi incentivi dei giudici: l'appello come strumento per ridurre gli agency costs

Le tesi finora illustrate presumono che i giudici, indipendentemente dalla posizione ricoperta nell'ambito del sistema (1° grado, appello o Cassazione), abbiano le stesse preferenze. I giudici agiscono come "team": il loro obiettivo condiviso è quello di decidere nel modo più corretto ed efficiente. I gradi successivi al primo adempiono alla funzione di correggere errori (non voluti) delle sentenze nei gradi precedenti.

(4) Secondo gli autori citati nella nota precedente, è altamente probabile che il grado di accuratezza aumenti mano a mano che si sale al vertice della "gerarchia" giudiziaria: ciò anche soltanto perché i giudici del livello superiore si pronunciano solo su una parte delle cause decise da quelli del livello inferiore.

(5) Il termine "gerarchia" viene - qui e altrove nel testo - utilizzato in senso atecnico, avendo presente i principi di autonomia e indipendenza che connotano i giudici nel nostro ordinamento.

(6) S. SHAVELL (2006), *The appeals process and adjudicator incentives*, Journal of Legal Studies 2006.

(7) La "minaccia" dell'appello - e il timore di una riforma della propria sentenza - potrebbe peraltro indurre il giudice a seguire pedissequamente indirizzi consolidati anche quando ciò porti ad una decisione non corretta in relazione al caso concreto. Segnalano questo rischio A. DAUGHETY e J. REINGANUM (1999), *Stampede to Judgment: Persuasive Influence and Herding Behaviour by Courts*, American Law and Economics Review 1999.

(8) In particolare, e riprendendo quanto già illustrato, la presenza dell'appello ha effetti sugli incentivi del giudice di 1° grado solo se sono appellate unicamente le sentenze non corrette e se è elevata la probabilità che un errore del giudice di 1° grado sia individuato e corretto dal giudice superiore (d'appello o Cassazione).

A questo modello alcuni autori contrappongono uno schema nel quale i giudici non hanno le stesse preferenze (9). In particolare, vi è chi segnala che questa divergenza di obiettivi dipende – tra l’altro – dalla collocazione del giudice nella “gerarchia” del sistema giudiziario. Il giudice di 1° grado rende la sua decisione tenendo prioritariamente conto delle ragioni delle singole parti in giudizio; il giudice d’appello (e, soprattutto, quello di Cassazione) tende viceversa a bilanciare le ragioni delle parti con gli effetti che la sentenza – in quanto destinata a formare un “precedente” e quindi a orientare future decisioni – può produrre su un più ampio insieme di individui. Questa fisiologica differenza di prospettiva può spiegare le ragioni di un differente *decisum* sulla stessa questione nei diversi gradi di giudizio.

La presenza di comportamenti diversi tra i giudici può anche essere determinata dalle modalità di avanzamento in carriera. Se i giudici delle corti “superiori” sono selezionati tra quelli di livello inferiore, questi ultimi potrebbero assumere come obiettivo quello di decidere non secondo canoni di efficienza, ma secondo canoni di “visibilità”, i.e. ricercando la sentenza che può mettere più in luce la loro qualità. Un giudice attento alle prospettive di carriera tenderà a essere “innovativo”, a discostarsi da eventuali interpretazioni consolidate, in misura maggiore di un giudice motivato unicamente da obiettivi di efficienza: una sentenza innovativa ha valore segnaletico più forte.

In questo contesto, l’appello (o la “minaccia” implicita nella possibilità che venga proposto) può quindi servire a una funzione ulteriore: non solo quella di eliminare errori (*error costs*), ma anche quella di allineare (*ex ante*) o ri-allineare (*ex post*) le preferenze dei giudici verso la decisione socialmente più efficiente (*agency costs*). Nella prospettiva da ultimo indicata, ad esempio, il giudice attento alla carriera terrà conto degli effetti della sentenza sulla sua reputazione avendo presente che se è vero che una decisione innovativa può segnalare la sua superiore qualità, è altrettanto vero che una decisione innovativa “infondata” avrà più probabilità di essere riformata in appello (circostanza, questa, che ha ricadute negative sulla sua reputazione).

La possibilità che, attraverso l’appello, si realizzi un equilibrio tra questi due opposti incentivi riposa in verità sull’assunto che il giudice di 2° grado – differentemente da quello di 1° – sia genuinamente teso a decidere secondo efficienza; se così non è (e ciò è probabile, considerato che anche di giudici d’appello possono avere preferenze diverse in modo non dissimile dai giudici di 1° grado) allora l’appello diventa inutile ai fini indicati e i costi di agenzia vengono replicati anche nel secondo grado di giudizio. Ad esempio, sempre nell’ipotesi sopra indicata, un giudice d’appello più attento agli effetti segnaletici della sua sentenza tenderà a riformare le sentenze di 1° grado più frequentemente, per dimostrare di essere “più bravo”. Tre fattori possono, secondo la letteratura economica, contribuire a mitigare questo rischio:

(9) H. MIALON, P. RUBIN e J. SCHRAG (2005), *Judicial Hierarchies and the Rule-Individual Trade-off*, Emory Law and Economics Research Papers n. 05/5; G. LEVY (2004), *Careerist Judges*, Rand Journal of Economics 2004; K. SCOTT (2006), *Understanding Judicial Hierarchy: Reversal and Behaviour of Intermediate Appellate Judges*, Law & Society Review 2006; M. SPITZER e E. TALLEY (2000), *Judicial Auditing*, Journal of Legal Studies 2000. Per un’analisi empirica del caso statunitense, che mostra elevatissimi tassi di rigetto degli appelli, e per una spiegazione di economia comportamentale di tale fenomeno cfr. C. GUTHRIE e T. GEORGE (2005), *The Futility of Appeal: Disciplinary Insights into the “Affirmance Effect” on The United States Court of Appeals*, Vanderbilt University Law School Law & Economics WP 2005 n. 05-17; sullo stesso tema si veda K. CLERMONT e T. EISENBERG (2002), *Litigation Realities*, Cornell Law School Working Paper 2002.

1) prevedere che l'appello sia deciso non da giudici monocratici, ma da un collegio: la presenza di più giudici, in assenza di collusione, può servire ad allineare le loro preferenze individuali verso la decisione più efficiente;

2) prevedere un terzo grado di giudizio nel quale quest'ultimo obiettivo (decidere secondo efficienza) sia assicurato; la minaccia implicita nella presenza di tale giudizio avrà l'effetto di ri-allineare le preferenze dei giudici inferiori (di 1° e 2° grado) verso la decisione più efficiente. Anche in questa prospettiva, dunque, ciò che più conta non sono le preferenze del giudice "intermedio" (d'appello), quanto piuttosto quelle dell'ultimo giudice nella "gerarchia";

3) incidere sulla variabile organizzativa: la previsione di regole di funzionamento degli uffici e di metodi di lavoro comuni ai singoli magistrati, basati ad es. su criteri omogenei di gestione delle cause, sullo scambio di informazioni, sul coordinamento funzionale tra i diversi soggetti, sulla verifica *ex post* dell'efficacia dei metodi adottati, attenua l'impatto delle preferenze individuali dei giudici. In altri termini, tanto più il giudice non è "solo" di fronte al proprio ruolo, ma fa parte di un'organizzazione improntata a criteri di efficienza, tanto più ridotto sarà il peso delle sue preferenze individuali (pur nell'ovvio rispetto della sua piena autonomia e indipendenza sul versante giurisdizionale) (10).

2. Alcune prime riflessioni per il caso italiano

I risultati che emergono dalla letteratura economica sopra brevemente descritta forniscono lo schema logico e teorico attraverso il quale è possibile tentare una valutazione complessiva delle riforme della disciplina del processo d'appello in Italia. Prima di passare al paragrafo seguente, appare opportuno riassumere in sintetici punti le principali conclusioni raggiunte e svolgere alcune preliminari riflessioni.

Primo: l'appello è il sistema più efficiente per correggere (*ex post*) sentenze inesatte rese dai giudici di primo grado e garantirne (*ex ante*) maggiore accuratezza. L'inesattezza/inaccuratezza delle sentenze può dipendere da *error costs* (nell'ipotesi in cui tutti i giudici abbiano le stesse "preferenze", i.e. siano tutti motivati da obiettivi di efficienza) o da *agency costs* (nell'ipotesi in cui i giudici abbiano preferenze diverse che inducono loro a deviare dalla decisione efficiente). Sistemi di impugnazione ben disegnati possono ridurre sia gli uni che gli altri costi.

Secondo: le virtù dell'appello si apprezzano solo se esistono meccanismi che incentivino le parti a farne un uso corretto; in particolare, se il sistema è tale per cui le parti sono indotte a impugnare solo le sentenze di 1° grado non corrette (cd. equilibrio di separazione). Perché ciò possa avvenire è necessario che:

(10) I primi due aspetti sono segnalati da S. SHAVELL (2006), *The appeals process and adjudicator incentives*, cit.

Per l'ultimo profilo, si veda K. SCOTT (2006), *Understanding Judicial Hierarchy*, cit., p. 171-173, secondo il quale, in presenza di giudici con preferenze diverse, la variabile organizzativa gioca un ruolo fondamentale. Due aspetti vengono rilevati: 1) l'esistenza di buone regole organizzative del lavoro degli uffici e dei singoli magistrati in appello attenua l'impatto delle loro preferenze individuali sulla decisione e determina minori tassi di *reversal* delle sentenze di 1° grado; 2) l'esistenza di tali buone regole consente di smaltire più velocemente le cause di più facile soluzione liberando risorse verso i casi più problematici e davvero innovativi.

i) le parti abbiano acquisito, nel corso del processo di 1° grado, sufficienti informazioni per conoscere con ragionevole approssimazione se la sentenza è corretta oppure no; la presenza di orientamenti giurisprudenziali consolidati (unita alla probabilità che il giudice superiore non se ne discosti se non nei casi in cui ciò sia effettivamente necessario) appare rilevante a questi fini (11);

ii) esista un sistema di “sanzioni” che disincentivi la proposizione di ricorsi infondati (si pensi, ad esempio, alla regola di condanna della parte soccombente alle spese di lite e alla responsabilità processuale aggravata) e tale sistema venga effettivamente applicato;

iii) vi siano norme procedurali che impediscano al giudice d'appello di ritenere che – in presenza delle condizioni sub i) e ii) – il ricorso sia fondato per la sola circostanza che esso è stato proposto. Il divieto di introdurre *nova* in appello può essere letto anche in questa prospettiva;

iv) il giudice “superiore” (d'appello o Cassazione) sia in grado di individuare e correggere l'errore e questa circostanza sia nota quantomeno alle parti.

Terzo: le preferenze, gli incentivi del giudice non sono irrilevanti e ne influenzano le decisioni. Se la minaccia di impugnazione è credibile (perché è alta la probabilità che il ricorso venga proposto e correttamente deciso quando il giudice ha emesso una sentenza non corretta), il giudice dovrà mediare tra le sue preferenze individuali e il rischio di vedere riformata la propria sentenza. Al fine di ridurre il peso delle preferenze individuali sulla decisione, ulteriori fattori sono rilevanti; tra questi, la composizione dell'organo giudicante (monocratico o collegiale) e i metodi di organizzazione del lavoro giudiziario.

Quarto: poiché l'appello può rappresentare un grado intermedio di giudizio, le decisioni delle parti (se appellare o no) e il comportamento del giudice (efficiente o “strategico”) dipendono non tanto dal grado di accuratezza del giudice d'appello quanto piuttosto, e in modo cruciale, da quello dell'ultimo giudice della “gerarchia” (cioè della Cassazione) e dalla sua capacità di segnalare la propria qualità ai giudici “inferiori” e alle parti.

Gli aspetti che vengono individuati come rilevanti nella letteratura economica non sono nuovi al giurista. La necessità di circoscrivere l'appello ai soli ricorsi fondati; quella di limitare l'indagine del giudice alle sole domande e prove già formulate o prodotte in 1° grado; la composizione monocratica o collegiale dell'organo giudicante; la rilevanza della variabile organizzativa; l'importanza del ruolo nomofilattico della Cassazione, sono tutti elementi ben presenti nella letteratura giuridica. Ciò che è nuovo è la prospettiva attraverso la quale quegli elementi vengono valutati; l'analisi delle ricadute che essi hanno e degli incentivi che essi creano; l'individuazione delle modalità con cui essi interagiscono. Alcuni esempi possono essere d'aiuto.

L'obiettivo di evitare la proposizione di appelli a mero scopo dilatorio rappresenta uno dei tratti salienti della riforma del processo d'appello in Italia realizzata dagli inizi

(11) Si noti che lo schema logico da cui muove la letteratura esaminata si basa sull'idea che le parti, prima del processo, abbiano aspettative divergenti sul possibile esito della lite (se questo fosse prevedibile sarebbe più conveniente per loro trovare un accordo) e che nel corso del processo di 1° grado esse acquisiscano elementi di valutazione circa questo aspetto, che derivano dal comportamento della controparte e del giudice. E' evidente tuttavia che la presenza di orientamenti giurisprudenziali consolidati e di giudici “attenti” al precedente influisce, prima ancora che sulla probabilità di successo dell'appello, sulla domanda di giustizia.

degli anni '90 (l. 353/90 e interventi successivi); la principale misura introdotta a questo fine è stata l'introduzione dell'immediata esecutività della sentenza di 1° grado. Viceversa solo molto recentemente si è inciso sul fronte della concreta applicazione delle norme volte a disincentivare sotto il profilo patrimoniale la proposizione di domande infondate. Il principio di soccombenza e la responsabilità processuale aggravata (artt. 91 e 96 c.p.c.) hanno, di fatto, limitata efficacia deterrente: il primo viene sovente disapplicato attraverso il ricorso da parte del giudice alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti; la seconda riceve scarsa applicazione giurisprudenziale. Le innovazioni introdotte con la legge 263/2005, che obbligano il giudice a indicare esplicitamente nella motivazione i "giusti motivi" (diversi dalla soccombenza reciproca) che lo inducono a compensare le spese di lite tra le parti, rappresentano pertanto un positivo miglioramento.

Il divieto di introdurre *nova* in appello costituisce anch'esso una scelta del legislatore della riforma degli anni '90. Sul piano dei principi essa è motivata (in modo non dissimile da quanto emerge dalla letteratura economica) dalla necessità di inquadrare il processo d'appello come una genuina modalità di revisione delle sentenze e non già come una prosecuzione del processo di 1° grado o una seconda "prima istanza". Sul piano concreto, questa scelta è giustificata dai benefici che si sarebbe potuti attendere in termini di riduzione della durata del processo: un appello "chiuso ai *nova*" si riduce a poche udienze. La letteratura economica suggerisce che la norma produce effetti anche sui tassi di successo dell'appello perchè contribuisce a limitare la riforma delle sentenze di 1° grado ai soli casi in cui ciò sia necessario; questa prospettiva appare di particolare utilità nel caso italiano, contraddistinto da elevati *reversal rates*, e segnala l'opportunità di mantenere stringente il principio del divieto dei *nova* in appello.

Le scelte recentemente compiute dal nostro legislatore in ordine alla composizione monocratica o collegiale dell'organo giudicante sono state dettate per lo più dalla necessità di sopperire alla scarsità di risorse di fronte a un aumento della domanda di giustizia. A partire dal giugno 1999 si è passati da un sistema "misto" (pretore - monocratico, tribunale e corte d'appello - collegiale) a una composizione tendenzialmente monocratica dell'organo giudicante (in 1° e 2° grado), salva la Corte d'appello che decide in composizione collegiale. La letteratura economica suggerisce che la composizione collegiale può rappresentare uno strumento utile per riallineare le preferenze individuali dei giudici verso canoni di efficienza; se gli elevati *reversal rates* osservati in Italia non dipendessero dalla presenza di genuini errori nei giudizi di 1° grado, ma dalla ricerca di "visibilità" dei giudici (di 1° e 2° grado), questo effetto potrebbe essere stato ampliato dall'esteso ricorso a giudici monocratici. L'andamento dei tassi di successo degli appelli, crescente negli ultimi anni, potrebbe - in qualche modo - confermare questa ipotesi, anche se il susseguirsi di riforme del processo civile e la molteplicità degli ambiti in cui esse hanno inciso non consente di determinare alcun preciso rapporto di causa-effetto.

La rilevanza dei profili organizzativi (riferiti sia alle modalità di gestione degli uffici, sia ai metodi di lavoro dei singoli magistrati) è unanimemente riconosciuta. Non vi è contributo di analisi in tema di efficienza della giustizia civile che non indichi nella scarsa attenzione al fattore organizzativo una delle cause principali dello stato di crisi della giustizia civile italiana. L'accento è posto prevalentemente sui recuperi di efficienza, in termini di minor durata dei processi, che una migliore organizzazione del lavoro giudiziario potrebbe comportare; secondo la letteratura economica, la variabile organizzativa determina effetti importanti anche sulla qualità dei giudizi. Sul piano dell'intervento legislativo, questo aspetto - evidentemente molto delicato anche per i profili di indipendenza e autonomia del giudice che ad esse sono inevitabilmente intrecciate - è stato solo di recente oggetto di riforma.

Infine, il giudizio di Cassazione. La letteratura economica segnala che la complessiva qualità del sistema delle impugnazioni dipende soprattutto dall'efficienza dell'ultimo grado di giudizio, poiché questo condiziona le scelte delle parti e il comportamento dei giudici nei precedenti gradi. L'equilibrio descritto in quella letteratura prevede che: i) in presenza di un giudice supremo "molto efficiente", l'appello viene proposto solo laddove necessario e viene correttamente deciso dal giudice d'appello; nessuna decisione (o poche), conseguentemente, è portata in Cassazione; ii) l'elevata competenza dei giudici di Cassazione - unita ai loro limitati carichi di lavoro - a sua volta assicura credibilità alla condizione di partenza del "giudice supremo molto efficiente". Per l'Italia vale solo un accenno: i carichi della Corte nel settore civile sono andati aumentando in modo vertiginoso nell'ultimo decennio fino a superare, nel 2006, i 130.000 ricorsi; nel periodo 1992 - 2001 in media quasi la metà delle sentenze di merito emesse in appello accoglieva le ragioni dell'appellante; percentuali analoghe caratterizzano gli esiti dei ricorsi in Cassazione. Per contro, le riforme del processo civile hanno – fino a tempi recentissimi – interessato solo marginalmente il giudizio presso la Suprema Corte.

3. Il processo d'appello in Italia

a) I tratti salienti della riforma

A seguito della riforma realizzata agli inizi degli anni '90 (legge 353/90) l'Italia si è dotata di una delle regolamentazioni in tema di procedimento d'appello "meno permissive" a livello comparato.

Se si escludono i sistemi in cui l'obiettivo di evitare ricorsi infondati è realizzato attraverso altre misure (come, ad esempio, la previsione di un filtro di ammissibilità nel Regno Unito e, recentemente, in Germania) il nostro è infatti uno dei pochi paesi europei nel quale la disciplina dell'appello si caratterizza per la presenza congiunta di due elementi:

- i) l'appello non ammette la proposizione (oltre che di nuove domande), di nuove eccezioni o prove;
- ii) l'appello non sospende l'esecuzione della sentenza di 1° grado (cfr. Tavola 1).

Questi due elementi, nuovi rispetto all'ordinamento previgente, avrebbero dovuto comportare, quantomeno, una riduzione della durata dei procedimenti e dei tassi di appello: il primo, nel vietare nuove eccezioni e nuovi mezzi di prova in appello, avrebbe dovuto snellire in modo drastico la fase istruttoria e concentrare quindi il processo in poche udienze; il secondo, nello scoraggiare i ricorsi presentati a soli scopi dilatori, si sarebbe dovuto riflettere in una diminuzione dei carichi dei magistrati e, anche per questa via, della durata dei procedimenti.

Le due innovazioni sono peraltro entrate in vigore in tempi differenti: mentre l'eliminazione dell'effetto sospensivo è stato applicato al più tardi a partire dalla metà del 1995 (12), il divieto di *nova* (che la legge ha riferito ai procedimenti iniziati in 1° grado dopo il 30 aprile 1995) ha – tenendo conto dei tempi medi di risoluzione delle controversie in 1° grado in quel periodo – presumibilmente cominciato ad avere effetto a partire dalla metà del 1998.

(12) La disposizione, che ha modificato l'art. 337 del c.p.c., si applica ai giudizi iniziati dopo il 1° gennaio 1993 e alle sentenze pubblicate dopo il 19 aprile 1995.

Caratteri essenziali dell'appello nei principali paesi dell'Unione Europea

Paese	Presenza di valutazioni preliminari o altre limitazioni	Effetto sospensivo della sentenza	Possibili nuove domande	Possibili nuove eccezioni e/o prove
Belgio	No, ma l'appello non è ammesso per le cause di valore minimo (<€1.240,00 o 1.860,00 a seconda dei casi)	Si	Si	Si
Danimarca	No, ad eccezione delle cause di valore minore per le quali è previsto un preventivo esame di ammissibilità	n.a.	Si	Si
Francia	No, ma l'appello è ammesso solo per le cause con valore < a € 3.800,00	Si	No	Si
Germania	Si: a partire dal 2002 l'appello è soggetto a un preventivo giudizio di ammissibilità volto a valutarne la fondatezza. L'appello non è inoltre ammesso per le cause di valore < € 600,00, a meno che la lite non coinvolga questioni di principio di particolare rilevanza	Si	No	Si, con limiti
Inghilterra e Galles	Si: il ricorso deve essere preventivamente giudicato fondato dal giudice che ha emesso la sentenza o dal giudice deputato a deciderla in 2° grado.	n.a.	No	No
Italia	No, ad eccezione delle cause di valore < € 1.100,00 (per la quale l'impugnazione è ammessa solo in un limitato numero di casi) o altre cause decise secondo equità	No	No	No
Lussemburgo	No	n.a.	No (1)	Si
Olanda	No	No	Si	Si
Spagna	No	No	No	Si, con limiti
Svezia	No, ad eccezione delle cause di valore minore per le quali è previsto un preventivo esame di ammissibilità	n.a.	No	Si, con limiti

Fonti: SHELBY GRUBBS (2003), *International Civil Procedure*, Kluwer Law International 2003; Banca d'Italia (2005), *La giustizia civile nei paesi del Benelux*, mimeo; Banca d'Italia (2005), *La giustizia civile in Francia*, Mimeo; Banca d'Italia (2005), *La giustizia civile in Germania*, mimeo.

(1) Nuove domande sono ammesse solo se la controparte è d'accordo.

Sulla riforma apportata dalla legge 353/90 si sono poi innestate ulteriori modifiche al quadro normativo direttamente o indirettamente rilevanti anche per i processi d'appello.

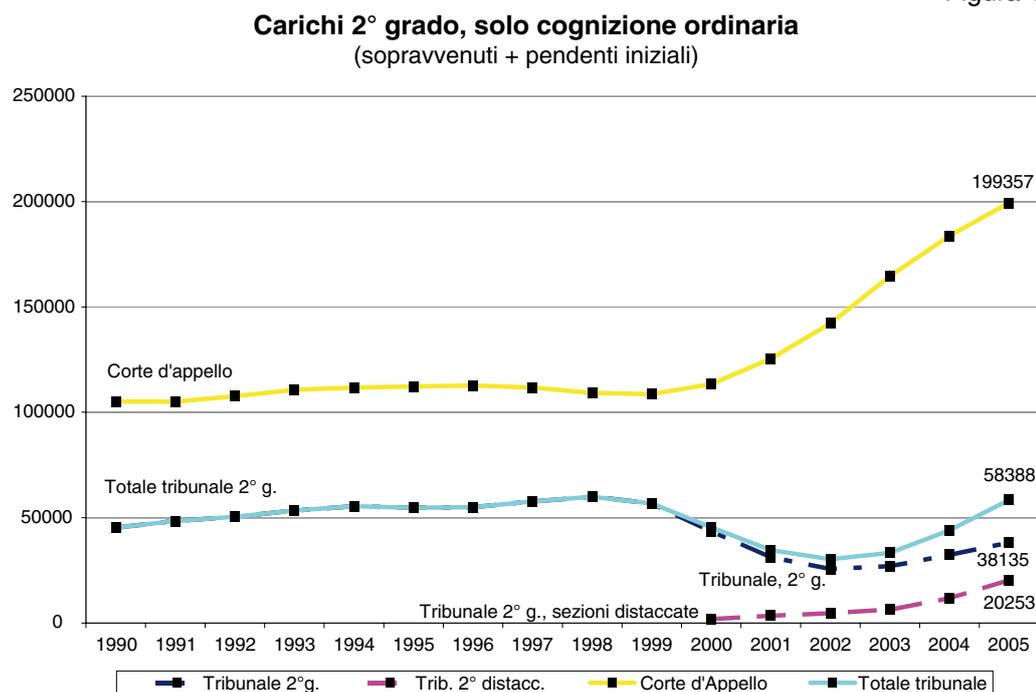
Innanzitutto, con la legge 276/97 sono state istituite presso le sedi dei tribunali le "sezioni-stralcio" e dettate disposizioni per la nomina dei giudici onorari aggregati (c.d. G.O.A.) ai quali è stato attribuito il compito di esaurire i procedimenti pendenti presso le preture (iscritti quindi prima del 1999) e i procedimenti "vecchio rito" ancora pendenti e iscritti prima del 1995. Il D.M. 30 luglio 1998 ha fissato nel 1° novembre 1998 la data di entrata in vigore delle sezioni-stralcio cui sono assegnati i G.O.A. L'efficacia di questo intervento è dubbia; commenti ricorrenti segnalano funzionamenti delle sezioni-stralcio molto differenziati tra singoli tribunali e - nel complesso - una qualità mediocre delle decisioni rese, il che può essere all'origine degli elevati tassi d'impugnazione delle sentenze emesse dalle sezioni-stralcio (13) e dei crescenti *reversal rates* osservati in appello.

(13) I giudizi sul funzionamento delle sezioni-stralcio sono tratti da A. PROTO PISANI (2001), *Dodici anni di riforme per la giustizia civile*, Foro It. 2001, Parte V, p. 89 e ss. (si veda, in particolare, p. 91); P. VERCELLONE (1999), *La resistibile inefficienza della giustizia civile (Riflessioni su un'esperienza)*, *Questione Giustizia* 1999, p. 1017 e ss. (in particolare, p. 1030); F. FAVARA (2002), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2001*, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia www.giustizia.it; ID (2005), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2004*, anch'essa disponibile sul sito del Ministero della Giustizia. Si veda, da ultimo, M. BELLINAZZO (2006), *Sezioni stralcio al rilancio*, *Sole 24-Ore* del 20 novembre 2006, p. 27; G. VERDE (2006), *Ora è necessaria una strada diversa*, *Sole 24-Ore* del 20 novembre 2006, p. 27. Informazioni statistiche che permettano di verificare i tassi d'appello delle sentenze emesse dalle sezioni-stralcio non sono disponibili: i dati pubblicati dall'ISTAT in ordine ai procedimenti sopravvenuti in grado d'appello non danno evidenza separata a quelli provenienti da tali sezioni.

Sul punto, e con riferimento all'andamento dei tassi d'appello e dei *reversal rates*, cfr. infra.

In secondo luogo, l'introduzione del giudice unico di 1° grado (d.lgs. 52/98, in vigore dal 2 giugno 1999) e la conseguente incorporazione delle preture nei tribunali ha spostato verso le Corti d'Appello una serie di cause, prima di cognizione del pretore e spettanti al tribunale quale giudice di 2° grado. Ne è derivato un aumento consistente dei carichi (14) presso la Corte d'Appello, in termini assoluti (cfr. figura 1) e relativi: mentre nel 1998 le cause sopravvenute in 2° grado si distribuivano per il 63% circa sulle Corti d'Appello e per la restante parte sui tribunali, nel 2001 esse pesavano per oltre l'86% sulle Corti (15).

Figura 1



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, vari anni.

Inoltre, si è già fatto cenno alle novità (previste sempre dal d.lgs. 52/98) in tema di composizione monocratica dell'organo giudicante. Queste innovazioni si sono riflesse in modo differenziato sul giudizio d'appello: mentre prima della riforma la decisione in appello era sempre collegiale, ora si distingue tra giudizi presso il tribunale (in cui l'appello è deciso dal giudice monocratico) e giudizi davanti la Corte d'Appello (in cui la decisione è collegiale).

Più in generale, le modifiche introdotte nel corso degli ultimi 15 anni hanno riguardato una pluralità di aspetti – da quello più strettamente processuale a quello ordinamentale – che hanno interessato, in via diretta o mediata, il processo d'appello. Il susseguirsi delle riforme e la molteplicità dei profili toccati non permette, evidentemente, di isolare con precisione gli effetti di ciascuno di essi, ma consente unicamente di valutare nel complesso i risultati conseguiti.

(14) Con il termine "carichi", cui si farà riferimento in più punti di questo lavoro, si intende il numero complessivo di procedimenti pendenti nell'arco temporale considerato. Il valore, generalmente annuale, è ricavato dalla somma dei procedimenti pendenti all'inizio di ciascun anno (cd. pendenti iniziali) e dei nuovi procedimenti avviati nel corso di ciascun anno (cd. sopravvenuti).

(15) ISTAT (2004), *Durate e funzionalità del processo civile dopo la riforma del giudice unico di primo grado*, p. 27, Istat Informazioni n. 32 – 2004.

b) Alcuni dati

Al fine di individuare alcuni possibili effetti della riforma e, più in generale, l'andamento di alcuni fattori significativi del processo di appello, sono stati analizzati i dati concernenti i procedimenti di cognizione ordinaria resi disponibili dall'ISTAT nelle Statistiche giudiziarie civili (16) e nel data set "Giustizia in cifre" accessibile via Internet. Da questi è possibile calcolare, con una certa approssimazione, l'andamento di tre fattori:

1) i tassi d'appello, cioè la percentuale delle sentenze di merito emesse dai giudici di 1° grado successivamente oggetto di appello, fino a tutto il 2005. Questo valore è stato ricavato avendo presente il numero dei procedimenti di cognizione ordinaria in 1° grado esauriti con sentenza in un determinato periodo temporale e il numero dei procedimenti di cognizione ordinaria avviati in 2° grado (cd. sopravvenuti) nello stesso periodo;

2) gli esiti dei procedimenti di appello, cioè quanta parte di essi si è conclusa con il rigetto o l'accoglimento del ricorso. Il dato può essere riferito sia al totale dei procedimenti esauriti, sia alla sola porzione conclusa con sentenza di merito. Esso è tuttavia calcolato solo fino a tutto il 2001, poiché a partire da quella data i relativi dati non sono più disponibili;

3) la durata media effettiva dei procedimenti che si sono conclusi con una sentenza, cioè il numero medio di giorni intercorrenti tra l'iscrizione della causa a ruolo e la definizione della sentenza. Anche in questo caso, i dati disponibili si fermano a tutto il 2001; a partire da quella data è unicamente presente un dato di durata stimata che riguarda tutti i procedimenti esauriti (con o senza sentenza) e a questo si farà riferimento.

L'analisi condotta sembra suggerire che la riforma non abbia realizzato pienamente i risultati sperati.

1) I tassi d'appello

1.1. Alcuni effetti positivi sembrano ottenuti con riferimento ai tassi d'appello, intesi come percentuale delle sentenze di 1° grado oggetto di impugnazione (cfr. figura 2).

Il tasso d'appello complessivo (17) è passato da 24,4% nel 1992 ad un minimo di 9,2% nel 2000; nel 2005 è del 14,9%. In particolare, il tasso d'appello complessivo diminuisce drasticamente (si dimezza) nell'anno 1995-1996 (periodo di entrata in vigore della riforma dell'appello, limitatamente alla parte concernente l'eliminazione dell'effetto sospensivo); continua a scendere fino al 2000 per poi risalire a partire da quella data.

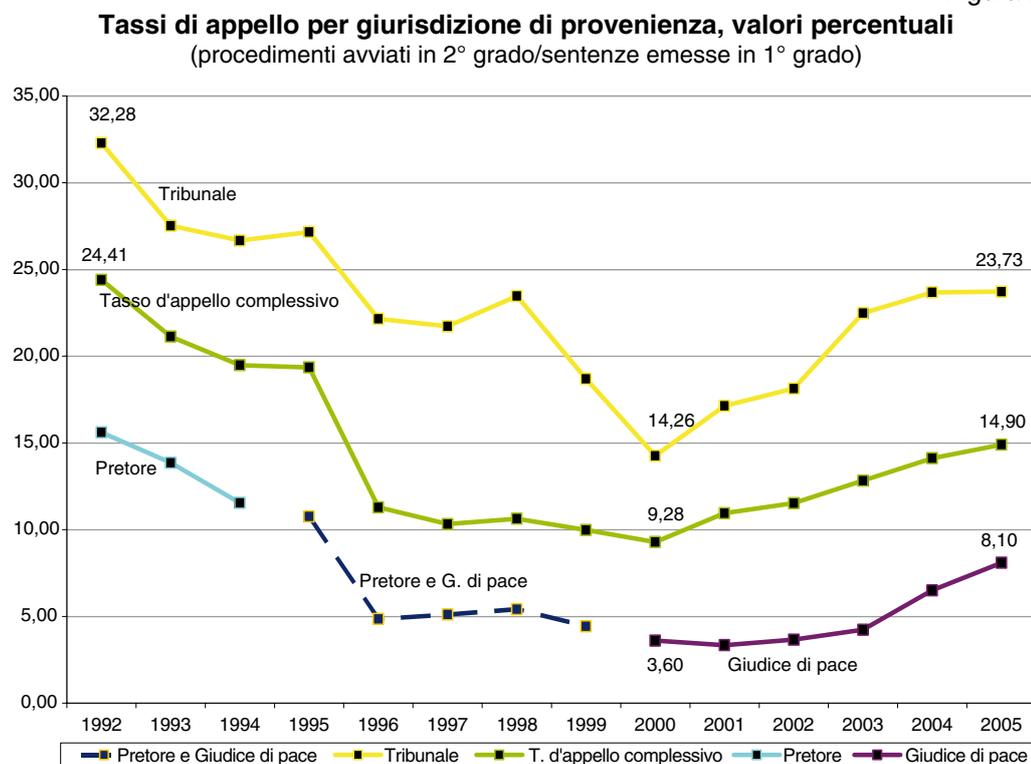
Il livello dei tassi di appello e la loro dinamica appaiono differenti a seconda dell'organo giudicante in 1° grado.

(16) La pubblicazione del volume è annuale e contiene dati riferiti al secondo anno precedente quello di pubblicazione.

(17) Calcolato su tutte le sentenze di cognizione ordinaria di 1° grado, indipendentemente dall'organo giudicante che le ha emesse (giudice di pace, pretura o tribunale). Sono escluse dal calcolo le cause di lavoro, previdenza e assistenza.

Le sentenze emesse dal giudice di pace hanno avuto e hanno tuttora bassi tassi di appello (18), anche se negli ultimi due anni si nota un marcato incremento (dal 4,3% nel 2003 all'8,1% nel 2005).

Figura 2



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, vari anni.

I tassi d'appello delle sentenze emesse dal tribunale – pur avendo subito una diminuzione – rimangono più elevati rispetto a quelli registrati con riferimento alle sentenze del giudice di pace: ciò sembra fisiologico, considerato il maggior valore delle cause decise dai primi. In termini assoluti, tuttavia, i tassi d'appello delle sentenze del tribunale appaiono ancora significativi (l'ultimo dato disponibile, relativo al 2005, rileva un tasso d'appello del 23,7%) e crescenti in maniera sostenuta a partire dal 2000. Questa dinamica potrebbe in qualche modo confermare la percezione, già sopra riferita, in ordine alle minore qualità delle sentenze emesse dalle sezioni-stralcio (che nel periodo 2000-2003 rappresentavano circa ¼ del totale) e potrebbe trovare un'ulteriore indiretta conferma nell'andamento crescente dei tassi di *reversal* in appello (cfr. infra).

1.2. Nonostante il complessivo impatto positivo della riforma sui tassi d'appello nel nostro paese, nel confronto internazionale essi appaiono ancora elevati.

(18) Si ricorda che le sentenze emesse dai giudici conciliatori non erano soggette ad appello. Per il periodo 1996-2000, caratterizzato dalla compresenza delle preture e del giudice di pace, i dati ISTAT non consentono di scorporre i tassi d'appello relativi a ciascuno dei due organi giudicanti.

I dati illustrati nella Tavola 2 mettono a confronto i risultati ottenuti da alcune recenti analisi comparate volte a comprendere il grado di efficienza complessiva della giustizia nei diversi paesi.

Nella colonna 2 e 3 sono riportati i tassi d'appello in tutto il settore civile rilevati da un'indagine condotta da un apposito gruppo di lavoro (*Working Group on the Evaluation of Judicial Systems*) istituito dalla Commissione Europea per l'efficienza della Giustizia (CEPEJ) (19); l'indagine, che si è avvalsa di informazioni ottenute dai competenti organi di 40 paesi europei partecipanti alla rilevazione, è stata condotta in una prima fase sperimentale con un questionario-pilota riferito al 2002 e successivamente ripetuta con un nuovo e diverso questionario riferito al 2004 (20).

Tavola 2

Tassi d'appello delle cause civili, valori percentuali

Paese	Rapporto CEPEJ 2005 (dati 2002)	Rapporto CEPEJ 2006 (dati 2004)	Rapporto ECORYS 2004 (dati 2001)
	(appelli in % delle cause civili concluse in 1° grado con sentenza)	(appelli in % delle cause civili concluse in 1° grado con sentenza)	(appelli in % delle cause civili concluse in 1° grado con o senza sentenza)
Austria	--	32,2%	4%
Belgio	4%	5,1%	2,2%
Danimarca	--	2%	5,2%
Finlandia	21%	24,6%	2,2%
Francia	--	12,8%	9,5%
Germania	18%	23,4% ⁽¹⁾	1,9%
Inghilterra e Galles	--	--	1,5%
Italia	17%	21,8% ⁽²⁾	13%
Olanda	7%	--	1,5%
Polonia	--	17,8%	1%
Spagna	16%	17,5%	--
Norvegia	31%	12%	--
Svezia	16%	4,8%	2,5%

(1) Il dato segnalato nel Country Report della Germania è del 27,9%.

(2) Il dato viene riportato dallo stesso corrispondente italiano come valore stimato e si riferisce a tutte le cause civili (comprese quelle di lavoro, previdenza e assistenza).

Nell'ultima colonna a destra sono invece riportati i tassi d'appello concernenti un più piccolo insieme di paesi europei, rilevati da una ricerca condotta nel 2004 con i dati 2001 dalla società di consulenza Ecorys per conto del Ministero della Giustizia olandese (21).

A prescindere dalle difficoltà metodologiche di cui si dirà subito appresso, si noti che i criteri di calcolo utilizzati nelle due indagini differiscono: mentre nella prima i tassi d'appello sono calcolati sulle sole sentenze di merito di 1° grado, nella seconda vengono presi in considerazione tutti i procedimenti conclusi in 1° grado (con o senza sentenza di merito).

(19) CEPEJ (2005), *European judicial systems 2002, Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States*, p.51, tav. 25; CEPEJ (2006), *European judicial systems, Edition 2006 (2004 data)*, pag. 89, tav. 37.

Entrambi i rapporti sono disponibili sul sito www.coe.int/t/DG1/LegalCooperation/CEPEJ.

(20) Si segnala che le modifiche introdotte al secondo questionario (dati 2004) rispetto a quello utilizzato per la rilevazione pilota del 2002 non permettono di effettuare confronti temporali.

(21) ECORYS-NEI (2004) *Bench Marking in an International Perspective, An International Comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System*, p. 47, fig. 4.4b, disponibile sul sito www.ecorys.nl

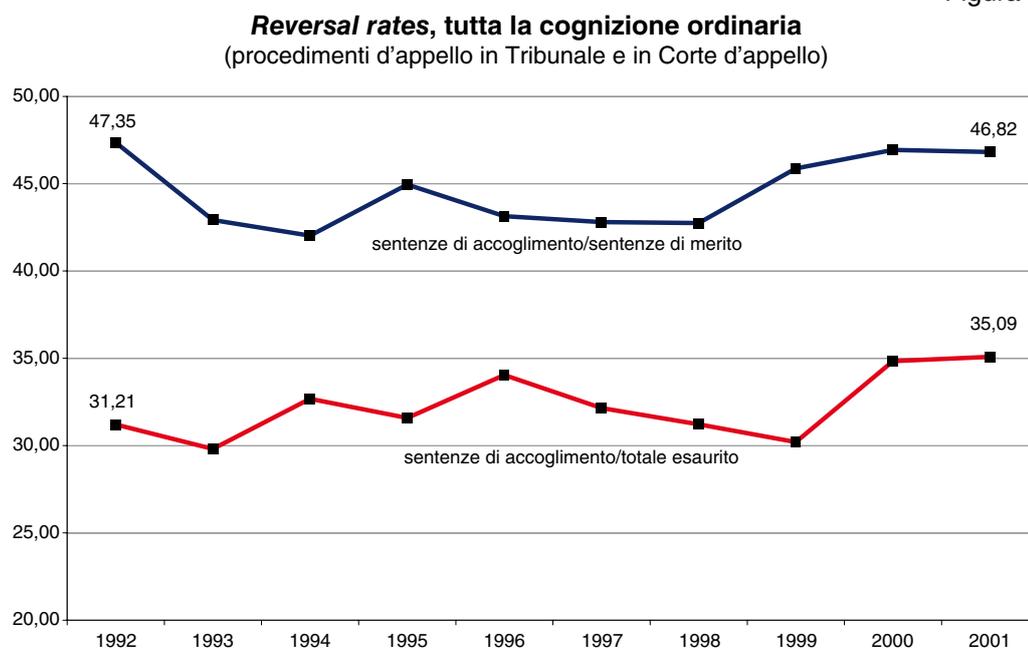
Le informazioni contenute in questi Rapporti rappresentano solo un primo tentativo di schematizzare e confrontare i sistemi giudiziari e possono pertanto soffrire di lacune o incoerenze che derivano sia dalla presenza di sistemi di rilevazione dei dati differenti tra paesi, sia – ancora di più – dalla profonda diversità che caratterizza gli ordinamenti processuali di ciascun paese; queste difficoltà, e il conseguente invito a ragionare con prudenza sui risultati ottenuti, è più volte evidenziata anche negli stessi Rapporti.

Pur con queste avvertenze, non si può tuttavia non notare che in entrambe le indagini il nostro Paese risulta tra quelli con tassi di appello più elevati (22).

2) I reversal rates

2.1. Se si guarda all'esito dei procedimenti, si osserva che i *reversal rates* (cioè la percentuale dei giudizi di appello che hanno riformato la sentenza di 1° grado) è ed è rimasta nel tempo elevata (cfr. figura 3).

Figura 3



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, vari anni.

L'osservazione vale sia che si consideri il numero delle sentenze di accoglimento rese dal giudice dell'appello rispetto al totale delle sentenze – di accoglimento e di rigetto –

(22) L'indagine più recente e completa, contenuta nel Rapporto CEPEJ 2006 (dati 2004), rileva i tassi d'appello in 31 ordinamenti (non tutti i 40 paesi oggetto della rilevazione hanno infatti fornito dati su questo punto). Ordinati per tassi d'appello decrescenti, l'Italia risulta in 8° posizione; i paesi che mostrano tassi di appello più elevati di quelli italiani sono Austria, Germania, Finlandia, Azerbaijan, Ungheria e Serbia, nonché Grecia (in questo paese si segnala però che il secondo grado di giudizio deve obbligatoriamente essere esperito). Cfr. CEPEJ (2006), tav. 37, p. 89.

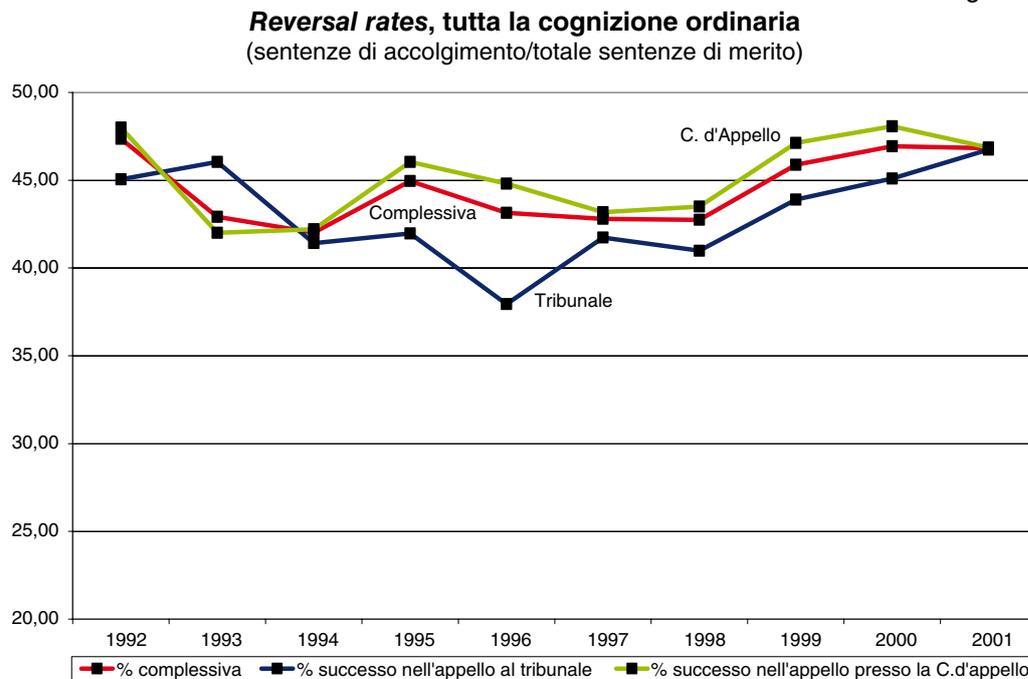
rese dallo stesso giudice (linea blu), sia che si consideri questo primo dato rapportato al totale dei procedimenti esauriti presso tale giudice (linea rossa).

La linea blu esprime quindi la percentuale con cui il giudice dell'appello ha riformato la sentenza di 1° grado nei soli casi in cui il procedimento d'appello si è concluso con una sentenza sul merito del ricorso (di rigetto o di accoglimento). Il tasso di *reversal* così calcolato può pertanto rappresentare un indicatore della qualità delle sentenze rese dai giudici di 1° grado. La linea rossa esprime invece la percentuale con cui il giudice d'appello ha riformato la sentenza di 1° grado rispetto a tutti i procedimenti conclusi in appello. Quest'ultimo insieme include sia i procedimenti d'appello che si sono conclusi con una sentenza di merito (di accoglimento o di rigetto) sia quelli conclusi senza sentenza (ad esempio, per cancellazione della causa dal ruolo, mancata comparizione dell'attore, conciliazione delle parti, rinuncia agli atti del giudizio, inattività delle parti, etc.) o con sentenza non di merito (es. rigetto per incompetenza). Il tasso di *reversal* così calcolato può rappresentare la prospettiva che le parti hanno circa l'esito del giudizio d'appello.

Si osserva inoltre che a partire dal 1998 la percentuale di successo risulta crescente: nel 2001 – ultimo dato disponibile – la percentuale di sentenze di accoglimento è di circa il 46% sul totale delle sentenze di merito rese in appello e di circa il 35% sul totale dei procedimenti esauriti.

Nelle figure che seguono si forniscono maggiori informazioni sui *reversal rates*, distinguendo tra procedimenti di 2° grado decisi dal Tribunale e procedimenti del medesimo grado decisi dalla Corte d'Appello. Anche in questo caso si offrono due diverse misure: la figura 4 illustra i tassi di *reversal* calcolati sui procedimenti d'appello conclusi con una sentenza di merito; nella figura 5 sono invece esposti i tassi di *reversal* calcolati sul totale dei procedimenti esauriti.

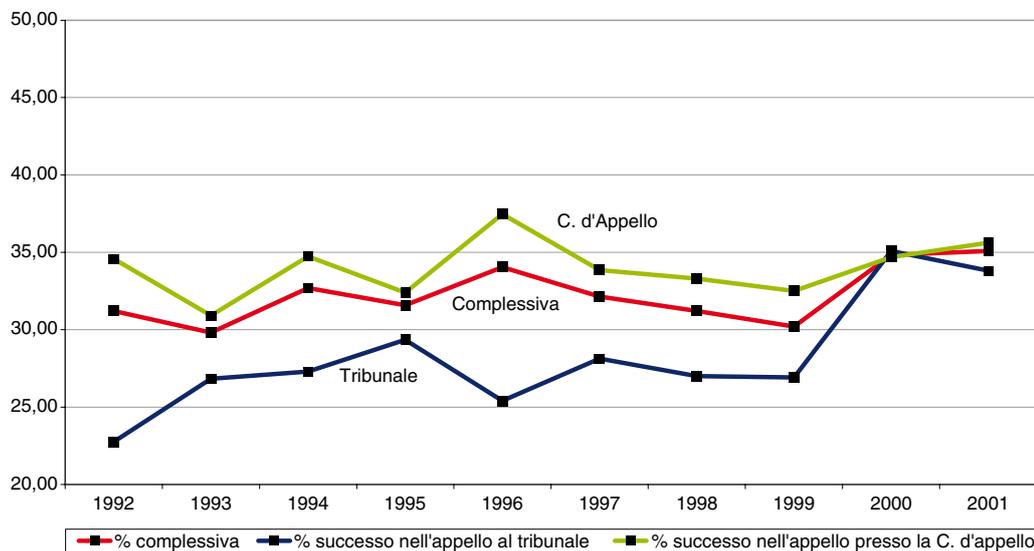
Figura 4



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, vari anni.

Figura 5

Reversal rates, tutta la cognizione ordinaria
(sentenze di accoglimento/totale esaurito)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, vari anni.

2.2. Confronti comparati sui tassi di *reversal* non sono disponibili. L'ampiezza e l'intelleggibilità dei dati rinvenibili nelle statistiche giudiziarie francesi (ma non in altri paesi) rende possibile un primo confronto con la Francia, che – anche per l'affinità del suo sistema giuridico con il nostro – può essere utile.

Nelle figure 6 e 7 sono messi a confronti i rispettivi *reversal rates*; per motivi connessi con l'omogeneità di dati, questi sono stati calcolati su tutte le cause civili (e non sulle sole cause di cognizione ordinaria, come nelle figure 3, 4 e 5); viene, anche in questo caso, distinto tra tasso di *reversal* calcolato sulle sole sentenze di merito emesse in appello e tasso di *reversal* calcolato su tutti i procedimenti esauriti in appello.

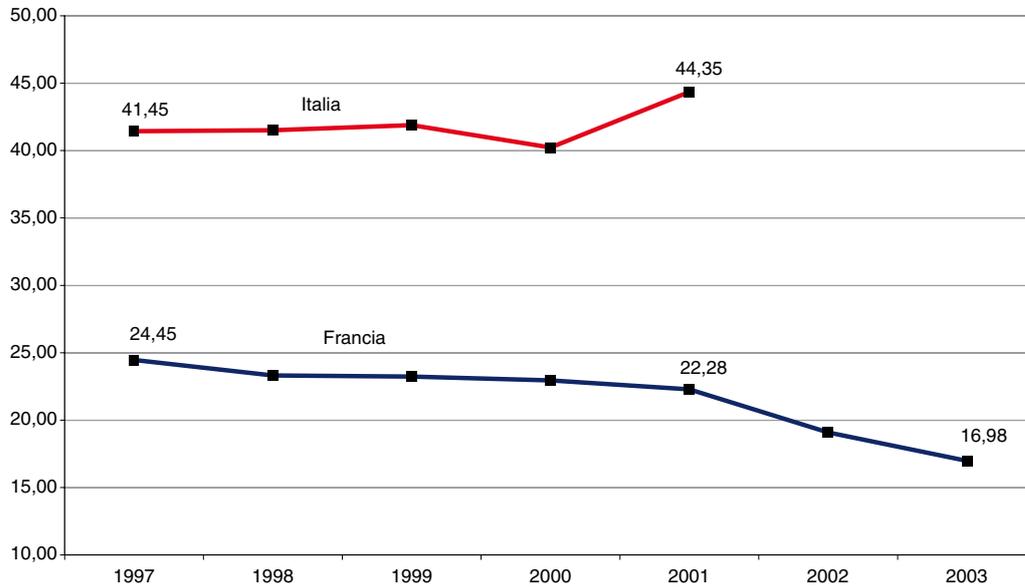
Il confronto mostra che l'Italia presenta tassi di *reversal* più elevati in entrambi i casi.

2.3. *Reversal rates* alti e crescenti potrebbero trovare spiegazione in una molteplicità di fattori.

In primo luogo, essi potrebbero essere una indiretta conferma dell'idoneità delle norme introdotte con la riforma dell'appello a disincantare la proposizione di giudizi aventi solo scopo dilatorio. In sostanza, potrebbe argomentarsi che gli elevati tassi di successo (e la loro dinamica crescente a partire dal 1996) rappresentano null'altro che una conseguenza positiva della maggiore capacità delle nuove norme italiane a selezionare per l'appello i soli giudizi per i quali esistono fondate ragioni di ricorso. Se così fosse, tuttavia, questo miglioramento di efficienza nel processo di appello si sarebbe dovuto riflettere anche sui tassi di ricorso e sui *reversal rates* dei giudizi in Cassazione: dovremmo cioè osservare una loro diminuzione. Come vedremo più avanti, così non è stato: anche in Cassazione i valori sono elevati. Ciò segnala un problema più profondo della giustizia civile italiana, che è quello della eccessiva oscillazione della giurisprudenza, sul quale si avrà modo di riflettere successivamente.

Figura 6

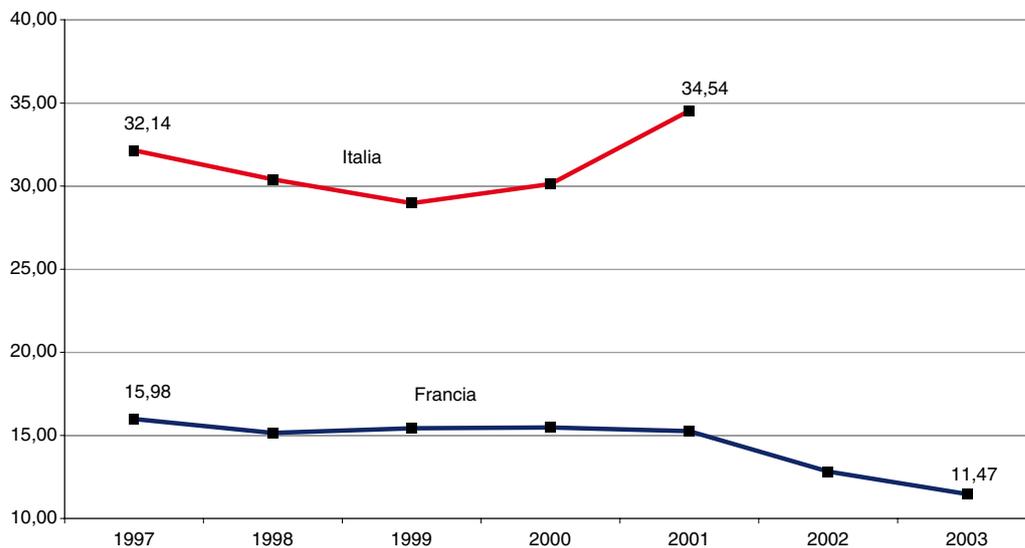
Reversal rates in appello su tutte le cause civili: Italia vs. Francia
(sentenze di accoglimento/totale sentenze di merito)



Fonte: Elaborazione su dati Istat e *Annuaire statistique de la Justice*, vari anni

Figura 7

Reversal rates in appello su tutte le cause civili: Italia vs. Francia
(sentenze di accoglimento/totale esaurito)



Fonte: Elaborazione su dati Istat e *Annuaire statistique de la Justice*, vari anni

Una seconda spiegazione potrebbe riferirsi alla qualità, decrescente nel tempo, delle sentenze emesse in 1° grado derivante dall'istituzione delle sezioni-stralcio per lo smaltimento degli arretrati e dall'utilizzo di giudici non togati. Si è già più volte fatto cenno ai dubbi di efficacia di questa misura, segnalati nella letteratura giuridica, e alla corrente

percezione che la non elevata qualità delle sentenze emesse dalle sezioni-stralcio comporti un esteso ricorso ai mezzi di impugnazione; l'ipotesi potrebbe trovare una conferma indiretta anche nell'andamento crescente dei tassi di *reversal* osservati negli ultimi anni. Si noti, tuttavia, che questa osservazione contribuirebbe a spiegare unicamente l'andamento crescente dei *reversal rates* e non anche il loro livello, da sempre elevato.

Parimenti, come già suggerito nel paragrafo 2, il passaggio alla composizione monocratica del tribunale (quale giudice di 1° grado e d'appello) potrebbe avere influito negativamente sulla qualità delle sentenze in entrambi i gradi; anche in questo caso, tuttavia, vale l'osservazione del punto precedente: l'effetto prodotto da questa innovazione, che è recente, può avere condizionato la dinamica dei tassi di *reversal* degli ultimi anni e non anche il loro livello.

Una spiegazione dei livelli storicamente elevati dei tassi di *reversal* potrebbe invece ricavarsi attingendo ad altri argomenti proposti nel par. 1 ed emersi nella letteratura economica con riferimento ai profili della motivazione dei giudici, alla funzione della Cassazione e al ruolo della variabile organizzativa. Come già illustrato, la letteratura suggerisce che il comportamento dei giudici inferiori (oltre che quello delle parti) dipende in modo cruciale dal grado di efficienza del giudice supremo. Se le decisioni rese da questo sono accurate e prevedibili (i.e. è alta la probabilità che vengano corrette sentenze inesatte e che casi analoghi vengano decisi nello stesso modo) gli errori e i costi di agenzia presenti nei livelli precedenti di giudizio possono essere ridotti; viceversa, se così non è, i giudici inferiori avranno minori incentivi ad essere accurati e le loro preferenze individuali potranno essere rilevanti nello spiegare deviazioni dalla decisione più efficiente. Così, ad esempio, obiettivi di reputazione e di carriera possono incentivare la ricerca di soluzioni "creative" in 1° grado o indurre il giudice dell'appello a riformare in ogni caso la sentenza, per dimostrare di essere "migliore". Nella stessa direzione – di attenuare l'impatto delle preferenze individuali dei giudici – va la presenza di regole "efficienti" per la gestione degli uffici e per il lavoro dei singoli magistrati.

Si potrebbe obiettare che la letteratura sopra richiamata riguarda l'esperienza statunitense: molto lontana da quella del nostro paese, sia per il diverso ruolo che là svolge il precedente, sia per le modalità con cui vengono selezionati e promossi i giudici. Entrambe le differenze non sembrano tuttavia rilevare sotto il profilo che qui interessa. Innanzitutto, l'effetto *ex ante* indotto dalla presenza di un giudice supremo sul comportamento dei giudici inferiori non dipende dal grado di vincolatività del precedente bensì, più semplicemente, dalla credibilità e della prevedibilità del giudizio di Cassazione (23).

(23) Su questo punto sono necessarie due osservazioni.

La prima è che, anche in ordinamenti come il nostro in cui il precedente non ha valore vincolante, si ritiene comunemente che esso abbia comunque efficacia cd. "persuasiva", soprattutto con riferimento al precedente verticale. Questa persuasività deriva, per il giudice di merito, «dal rischio di vedere riformata o cassata in gradi successivi la propria decisione difforme dall'orientamento condiviso dalla giurisprudenza di legittimità» (così testualmente R. RORDORF (2006), *Stare decisis: osservazioni sul valore del precedente giudiziario nell'ordinamento italiano*, Foro It. 2006, V, col. 279 e ss, in particolare col. 281); negli stessi termini si esprime S. CHIARLONI (2001), *Un mito rivisitato: note comparate sull'autorità del precedente giurisprudenziale*, Riv. dir. proc. 2001, p. 614 e ss., il quale – pur negando che vi sia una effettiva differenza tra efficacia persuasiva del precedente negli ordinamenti di *civil law* ed efficacia vincolante del precedente negli ordinamenti di *common law* (su questo punto, si veda qui appresso in nota) – rileva che «nessun giudice desidera andare contro la giurisprudenza di un giudice superiore, perché nessun giudice desidera esporre i propri provvedimenti al fato della riforma o dell'annullamento» (p. 630).

In secondo luogo, e con riferimento alle modalità di promozione dei magistrati italiani, il sistema dei “ruoli aperti” (fondato sulla progressione automatica di carriera e sulla separazione tra qualifiche e funzioni) non ha fatto venire meno gli incentivi reputazionali: dal prestigio del giudice dipende infatti la probabilità di essere assegnato a funzioni o sedi più interessanti e ambite oppure di ottenere incarichi extra-giudiziali (24). Ciò può essere alla base dello spiccato individualismo, accentuato dall’assenza di metodi e procedure di lavoro coordinati e di un controllo *ex post* sulla loro efficacia, che porta i magistrati “a cercare interpretazioni diverse, nuove, per distinguersi, per farsi notare come coloro che non «copiano» ciò che è stato scritto e detto in precedenza, per sentirsi più bravi. [...] Un aspetto particolare di questo fenomeno della ricerca ad ogni costo dell’originalità viene in evidenza nelle sentenze di secondo grado. Il giudice d’appello, di regola, vuol far vedere che si poteva fare meglio, che egli, giudice d’appello, è più preciso, è più bravo di quello di primo grado: e quindi spesso modifica la decisione, anche solo in parte [...]” (25)

Le considerazioni svolte fino a ora sugli elevati tassi di *reversal* riguardano i giudici. E le parti? La prima osservazione è di carattere intuitivo: l’elevata variabilità del possibile esito dell’impugnazione contribuisce ad inflazionare il loro numero. Come si è visto nel par. 1 la decisione di ricorrere (in appello o in Cassazione) dipende dai costi e dai benefici attesi dall’esito del processo. Se l’esito è prevedibile – nel senso che le parti possono ragionevolmente predire chi vincerà e chi perderà – esse non impugneranno (perché sarà più conveniente per loro trovare un accordo). I casi in cui ciò non avviene sono quindi quelli in cui le parti hanno divergenti aspettative circa il possibile esito del processo: quelli in cui cioè l’esito è incerto e ciascuna parte ha 50% di probabilità di vincere o perdere. Il che porta a predire un tasso di *reversal* complessivo, di sistema, intorno al 50% (26). Da qui la seconda osservazione: i tassi di *reversal* osservati in Italia in appello e in Cassazione (vicini a questo valore) possono essere significativi della circostanza che i giudizi oggetto di impugnazione sono effettivamente quelli nei quali le parti hanno aspettative divergenti; ciò segnala, ancora una volta, come alla base del problema vi sia la necessità di garantire una maggiore uniformità nell’interpretazione giurisprudenziale.

La seconda osservazione riposa sulla circostanza che la reale distanza tra l’ordinamento americano e quello dei paesi dell’Europa continentale in punto di “vincolatività” del precedente giurisprudenziale è pressoché nulla. Si veda, tra gli altri (anche per gli ampi riferimenti bibliografici), S. CHIARLONI (2001), *Un mito rivisitato*, cit., il quale nota che gli argomenti avanzati dalla letteratura anglosassone più recente in tema di *stare decisis* «sono argomenti che, partendo dalla constatazione che, in ogni caso il vincolo non è un vincolo rigido, è anzi un vincolo “imperfetto”, sono assolutamente identici, o comunque perfettamente compatibili, con gli argomenti che vengono avanzati a favore della cd. efficacia persuasiva dei precedenti negli ordinamenti di *civil law*» (così a p. 630) e che, pertanto, «è molto difficile individuare una differenza reale tra l’efficacia del precedente “vincolante” anglosassone e l’efficacia del precedente “persuasivo” continentale» (così a p. 631). Cfr., sul punto, anche M. TARUFFO (1994), *Dimensioni del precedente giudiziario* e Id. (1994), *Precedente ed esempio nella decisione giudiziaria*, entrambe su Riv. trim. dir. e proc. civ. 1994, rispettivamente a pag. 411 e ss. e a p. 19 e ss.; L.P. COMOGLIO e V. CARNEVALE (2004), *Il ruolo della giurisprudenza e i metodi di uniformazione del diritto in Italia*, Riv. dir. proc. 2004, p. 1037 e ss.

(24) Per un’analisi degli incentivi dei giudici italiani alla luce dell’attuale sistema di valutazione e avanzamento in carriera si rinvia a M. BIANCO, S. GIACOMELLI, C. GIORGIANTONIO, G. PALOMBO e B. SZEGO (2007), *La giustizia civile in Italia: offerta, domanda, rito. Un’analisi preliminare*, mimeo

(25) P. VERCELLONE (1999), *La resistibile inefficienza*, cit., p. 1026-1027.

(26) Si veda, su questo punto, C. GUTHRIE e T. GEORGE (2005), *The Futility of Appeal*, cit., p. 363; K. CLERMONT e T. EISENBERG (2002), *Litigation Realities*, cit., p. 150; G. PRIEST e B. KLEIN (1984), *The Selection of Disputes for Litigation*, 13 Journal of Legal Studies 1984, p. 1.

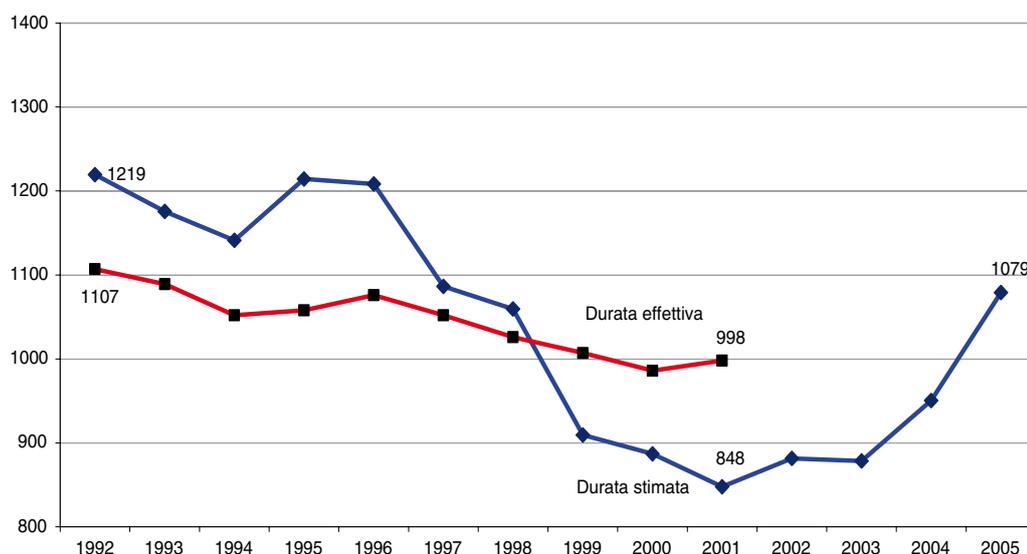
3) La durata dei procedimenti

3.1. La riforma delle regole processuali sembra avere influito solo modestamente sulla durata dei procedimenti d'appello. Nelle statistiche dell'ISTAT sono calcolate due diverse misure di durata: la prima – disponibile per i procedimenti di cognizione ordinaria solo fino al 2001 – è una misura di durata effettiva che viene riferita al tempo medio intercorrente tra la data di presentazione del ricorso e quella di definizione della sentenza d'appello. La seconda – disponibile fino al 2005 – è un indicatore di durata “stimata” che, sotto alcune condizioni, approssima il periodo di tempo in cui una causa “permane” nel sistema (27). Questa seconda misura presenta due ordini di problemi. Innanzitutto, esso stima il tempo necessario all’“esaurimento” di una causa a prescindere dalla modalità con cui essa si è conclusa (sentenza, transazione, rinuncia di una delle parti, riunione, etc.): non è quindi un indicatore del tempo necessario a ottenere un giudizio. In secondo luogo, la formula rappresenta una valida approssimazione del tempo di permanenza della causa nel sistema solo se sono soddisfatte alcune condizioni. In particolare, è necessario che i flussi in entrata e in uscita siano relativamente simili nell'intervallo di tempo considerato e che (di conseguenze) il numero dei procedimenti pendenti sia relativamente stabile. Quando queste condizioni non sono soddisfatte l'indicatore risulta distorto.

Nella figura 8 è riportato l'andamento della durata effettiva e di quella stimata di tutti i procedimenti di cognizione ordinaria di 2° grado (in Tribunale e in Corte d'appello). Si noti che la durata effettiva è diminuita solo leggermente e si mantiene elevata: i tempi medi per ottenere una sentenza in appello erano di 998 giorni nel 2001 (1107 nel 1992). La durata stimata ha un andamento più variabile, ma si mantiene anch'essa elevata: il valore registrato nel 2005 è di circa 1079 giorni.

Figura 8

Giudizi d'appello, durata media in giorni: stimata vs. effettiva
(solo cognizione ordinaria)

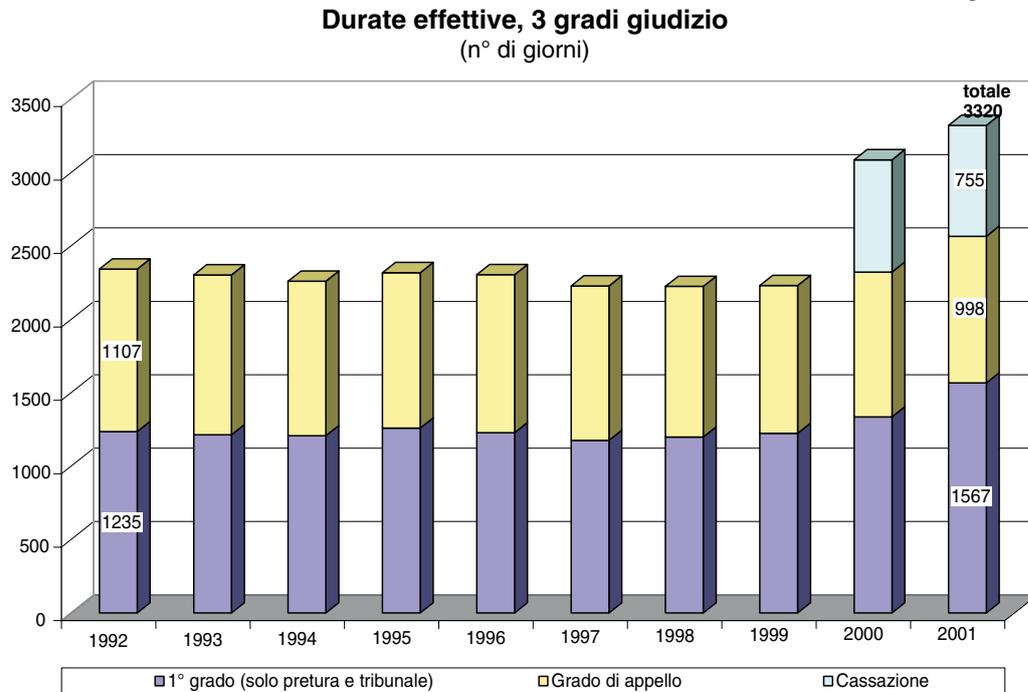


Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, vari anni.

(27) La formula impiegata, considerando come periodo di riferimento l'anno e misurando il numero di giorni, è la seguente: $Durata = \frac{Pendenti\ iniziali + Pendenti\ finali}{Sopravvenuti + Esauriti} * 365$.

Per avere un'idea di insieme sulla durata effettiva dei procedimenti, nella figura 9 sono fornite informazioni sui tempi medi dei giudizi in 1° e 2° grado. Nel 2001, ultimo anno in cui sono disponibili i dati, un processo durava in 1° grado in media 1567 giorni, in 2° grado 998 giorni; per un totale di circa 7 anni e 1 mese (28).

Figura 9



I dati relativi agli appelli si riferiscono ai tempi medi dei procedimenti di cognizione ordinaria presso le Corti d'appello e i Tribunali come giudice dell'appello. I dati relativi alla Cassazione si riferiscono a tutto il contenzioso civile.
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, e dati Corte di Cassazione - vari anni.

La situazione non sembra migliorata negli anni successivi, pur con le cautele derivanti dalla disponibilità di dati meno precisi (cfr. figura 10, che illustra – fino al 2005 – la durata media stimata di un procedimento di cognizione ordinaria sommando i tempi medi di un giudizio in tribunale, corte d'appello e Cassazione). Nel complesso, emerge che dal 1994 – nonostante le riforme – non è stato ottenuto alcun risparmio di tempo per esperire 3 gradi di giudizio; anzi, sono necessari 78 giorni in più!

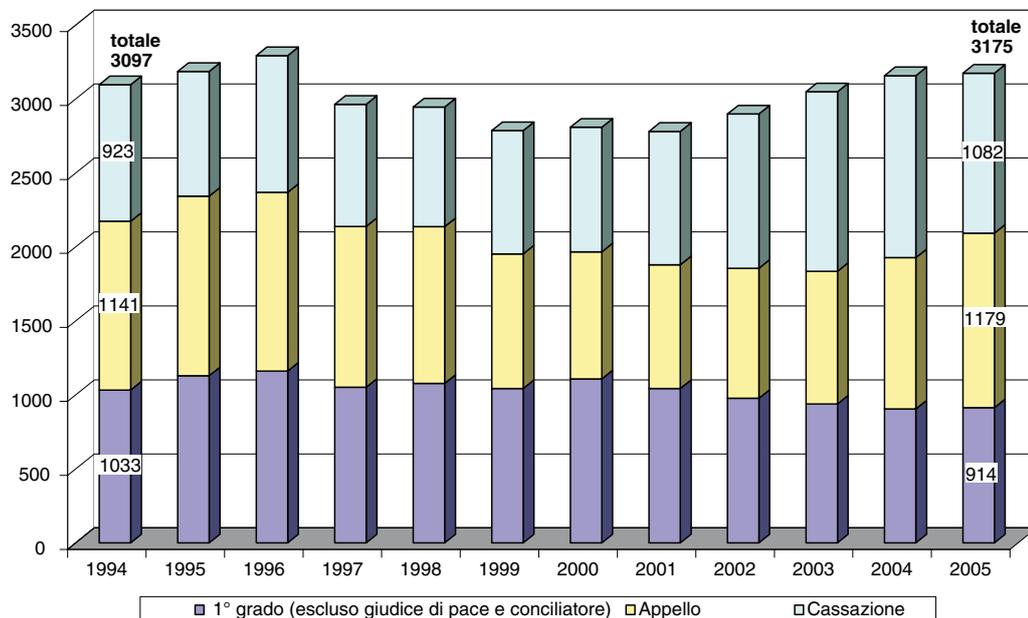
3.2. Sul piano internazionale, un recente confronto sui tempi medi di risoluzione di tutte le controversie civili mostra l'Italia in posizione di netto svantaggio (Tavola 3). Vale, ovviamente, anche in questo caso l'invito alla prudenza già formulato in precedenza con riferimento ai risultati e ai metodi delle analisi comparate nel settore della giustizia. Tuttavia, la percezione del primato negativo del nostro Paese appare rilevata da tempo, anche dai massimi vertici del nostro sistema giudiziario (29).

(28) Se si aggiungono gli ulteriori 755 giorni – necessari in media nello stesso periodo per il giudizio in Cassazione – il tempo totale occorrente per ottenere una *res iudicata* nel 2001, supponendo l'esperimento di tutti e 3 i gradi di giudizio, ammontava a circa 9 anni e 2 mesi.

(29) Si veda, da ultimo, la Relazione tenuta del Primo Presidente della Corte di Cassazione dott. Marvulli in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2006 disponibile sul sito del Ministero della Giustizia www.giustizia.it.

Figura 10

Durate stimate, 3 gradi di giudizio (n° di giorni)



I dati relativi agli appelli si riferiscono ai tempi medi dei procedimenti di cognizione ordinaria presso le Corti d'appello dal 2000; prima di questa data si riferiscono ai tempi medi dei procedimenti di cognizione ordinaria di tutto il 2° grado (Corti d'appello e Tribunali come giudice dell'appello). I dati relativi alla Cassazione si riferiscono a tutto il contenzioso civile.
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, e dati Corte di Cassazione - vari anni.

Tavola 3

Durate medie dei procedimenti civili secondo il Rapporto CEPEJ 2006 (dati 2004)

Paese	Durata media in giorni, 1° grado	Durata media in giorni, 2° grado	Durata complessiva media in giorni
Danimarca (1)	113	365	478
Finlandia	231	370	601
Francia	246	459	705
Germania	207 (tribunali locali)	531 (tribunali regionali)	738
	345 (tribunali regionali)	825 (tribunali superiori)	1170
Italia	494 (tribunale)	875 (corte d'appello)	1369
	223 (giudice di pace)	779 (tribunale)	1002
Norvegia (1)	207	300	507
Polonia	156	60	216
Portogallo (1)	696	127	823
Spagna	239	174	413
Svezia (1)	153	251	404

(1) I dati includono anche i procedimenti amministrativi, che nei paesi considerati non sono differenziati rispetto alle cause civili.

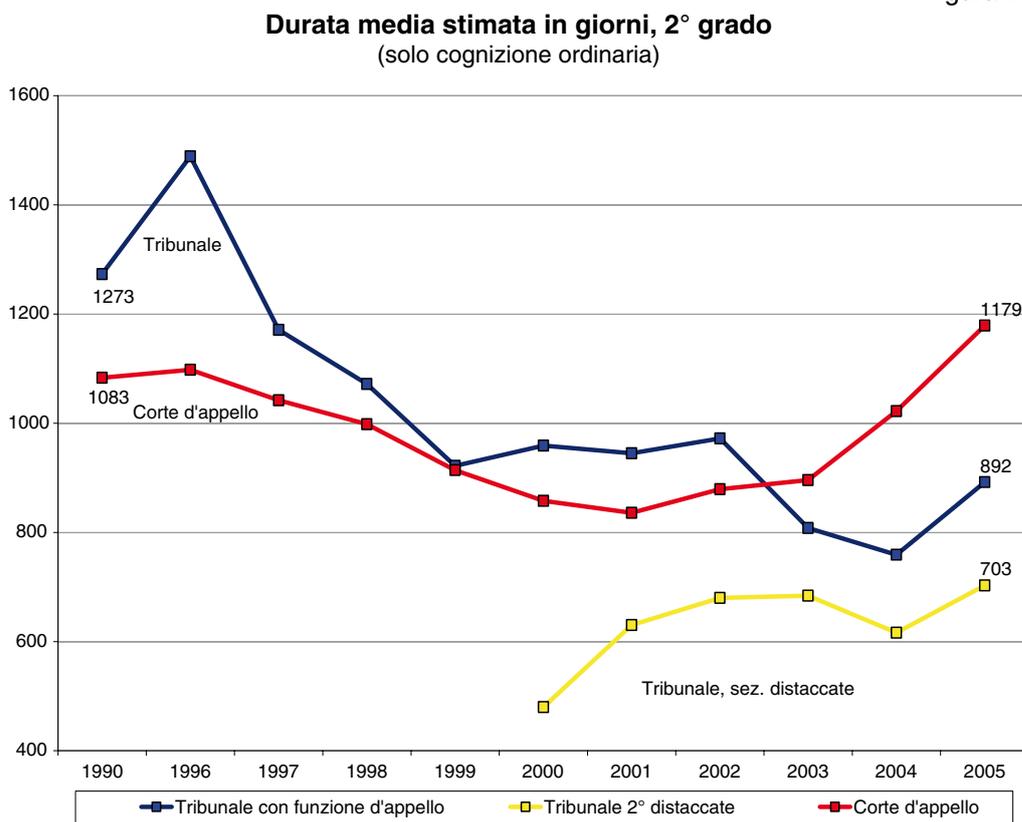
3.3. L'esito non confortante della riforma sotto il profilo dei tempi dei procedimenti d'appello appare a prima vista sorprendente se si considera che uno degli effetti che ci si sarebbe potuti attendere dalle modifiche introdotte (in particolare, dalla formulazione di un stringente divieto di nova in appello) era precipuamente quello di una riduzione della loro durata. Nei fatti, esso conferma l'osservazione – ricorrente nella letteratura giuridica –

che lo snellimento del processo d'appello, ora concentrato in poche udienze, non abbia portato a una riduzione della durata complessiva del giudizio perché si sono corrispondentemente dilatati i tempi intercorrenti tra un'udienza e l'altra (30).

Una serie di cause possono avere concorso a questo deludente risultato.

Innanzitutto, come si è già osservato in precedenza (cfr. figura 1), con l'incorporazione delle preture nei tribunali e l'introduzione del giudice unico di 1° grado (metà 1999), i carichi degli appelli – prima quasi ugualmente distribuiti tra Tribunali e Corti d'appello – sono ora fortemente sbilanciati e concentrati presso queste ultime. Un ulteriore incremento dei carichi delle Corti è derivato dalla crescita, a partire dallo stesso periodo, dei tassi di appello delle sentenze emesse in 1° grado dal tribunale (cfr. figura 2). Non a caso, il contributo maggiore alla mancata diminuzione della durata dell'appello deriva dai tempi medi dei procedimenti presso le Corti d'appello, crescenti negli ultimi anni (cfr. figura 11).

Figura 11



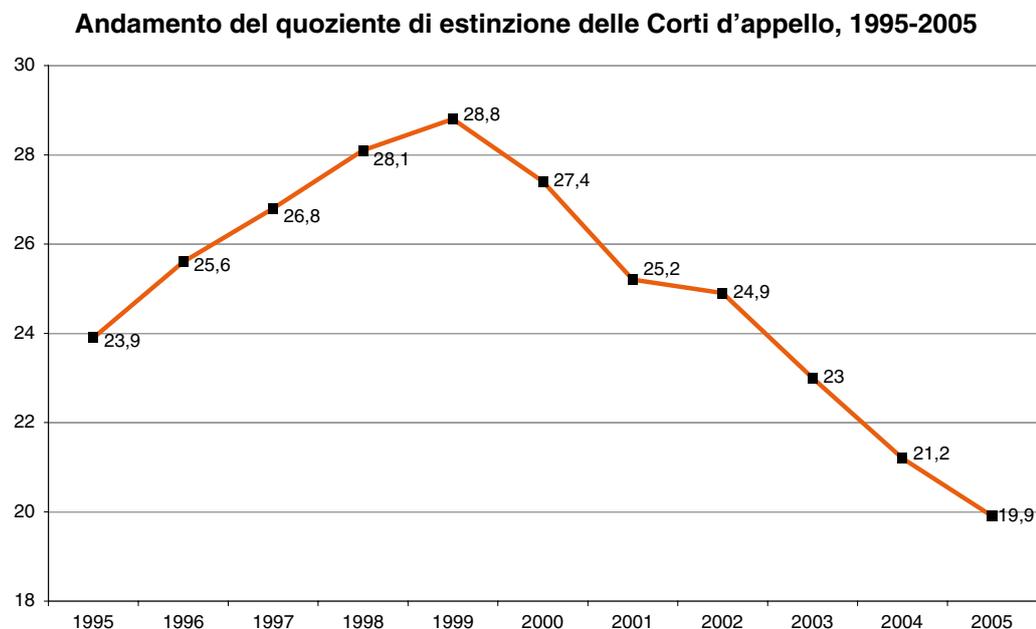
Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili e giustizia-in-cifre, vari anni.

In secondo luogo, nonostante siano stati numericamente rafforzati gli organici dei magistrati delle Corti d'appello, la capacità di smaltimento dei carichi di queste ulti-

(30) Si veda, per tutti, G.F. RICCI (2005), *Il processo civile fra ideologie e quotidianità*, Riv. trim. dir. e proc. civ. 2005, p. 77 e ss. e in particolare, p. 81 e nt. 5.

me non è aumentata (31). Questa considerazione appare confermata dall'andamento del quoziente di estinzione dei procedimenti presso le Corti, in costante diminuzione a partire dal 2000 (32) (cfr. figura 12).

Figura 12



Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili e giustizia-in-cifre, vari anni.

Complessivamente, le considerazioni svolte sembrano indicare che l'assenza di tangibili effetti sulla durata dei procedimenti d'appello ottenuti dalla riforma non è imputabile a inefficienze ancora presenti sul fronte delle regole processuali, quanto piuttosto a carenze di altra natura.

A riprova di ciò si consideri che la durata media dei procedimenti d'appello non è omogenea su tutto il territorio, ma presenta significative differenze a seconda del distretto: per i procedimenti in 2° grado conclusi presso la Corte d'Appello si andava, nel 2005, da un minimo di 349 giorni a Bolzano a un massimo di 2185 giorni a Reggio Calabria (cfr. figura 13).

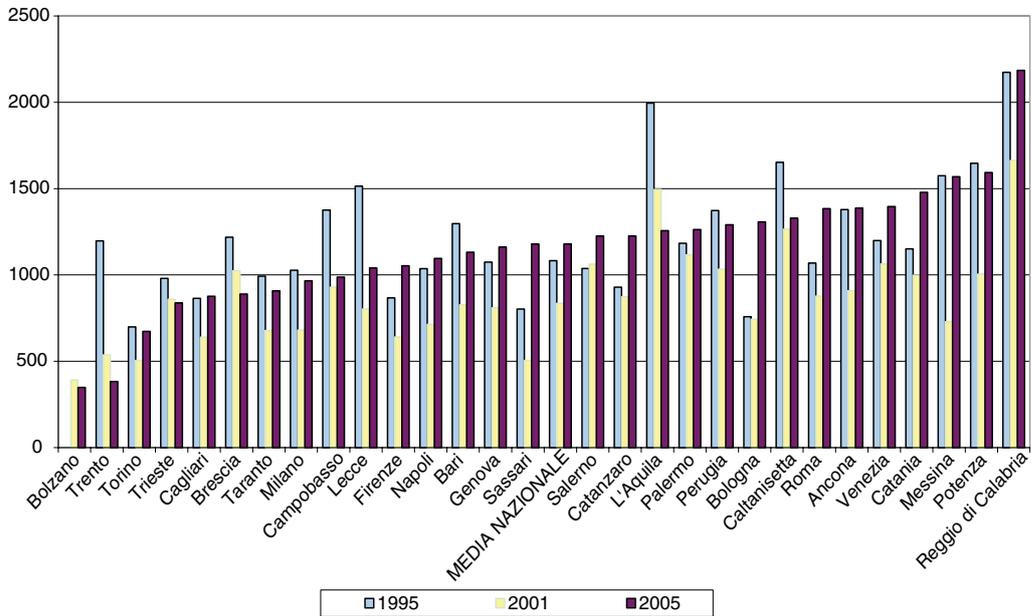
Questa diversità sembra potersi ragionevolmente spiegare non solo con una diversa disponibilità di risorse rispetto ai flussi di domanda, ma anche con una differente organizzazione degli uffici e, per questa via, del lavoro dei singoli magistrati.

(31) Così testualmente F. FAVARA (2005), *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004*, disponibile sul sito www.giustizia.it, p. 9: "E' peraltro da tenere presente che, di recente, sono stati numericamente rafforzati gli organici dei magistrati delle corti d'appello, con conseguente impoverimento di quelli dei tribunali. E sono proprio le corti d'appello, le quali avrebbero dovuto incrementare la produttività, in relazione all'aumentata consistenza degli organici, che hanno mancato il proprio obiettivo e non hanno così evitato un deleterio ulteriore aumento dell'arretrato".

(32) Il quoziente di estinzione, indicato nella statistiche dell'ISTAT, rappresenta la capacità di smaltimento delle Corti d'appello ed esprime la consistenza dei procedimenti esauriti ogni anno rispetto ai carichi.

Figura 13

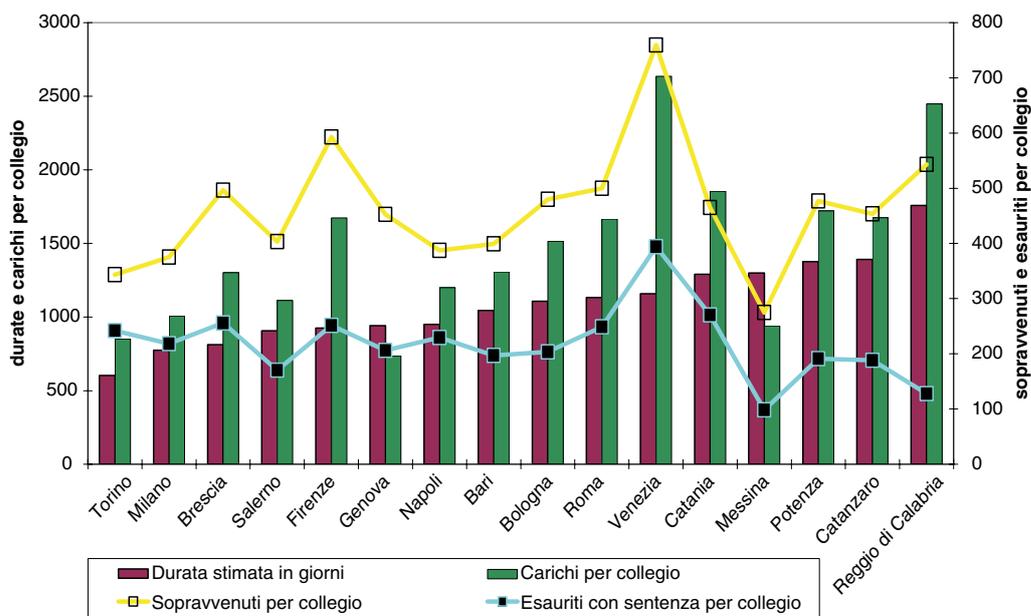
Durate stimate, procedimenti di 2° grado in Corte d'Appello
(n. di giorni)



Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili e giustizia-in-cifre, vari anni.

Figura 14

Durate, carichi e produttività di alcune Corti di Appello, dati 2004



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili e giustizia-in-cifre, vari anni e dati del Consiglio Superiore della Magistratura.

Nella figura 14 sono messe a confronto le diverse “performance”, riferite al 2004, di 16 Corti d’Appello ordinate per durata dei procedimenti: 7 di esse presentano una durata dei procedimenti inferiore alla media nazionale e 9 una durata superiore. Il campione include, per coerenza di dati, le sole Corti d’appello che hanno sezioni esclusivamente dedicate alle cause civili (33) e comprende 3 Corti d’Appello “piccole” (con non più di 10 magistrati addetti alle sezioni civili: Potenza, Reggio Calabria e Catanzaro), 9 Corti d’Appello “medie” (con un numero di magistrati compreso tra 11 e 20: Salerno, Brescia, Messina, Venezia, Catania, Genova, Bari, Firenze, Bologna) e 4 Corti d’Appello “grandi” (Torino, Milano, Napoli e Roma). Per ognuna di esse è stato calcolato il carico di lavoro (*barra verde*), la produttività (misurata come numero dei ricorsi esauriti con sentenza, *linea azzurra*) e il numero di nuovi ricorsi (cd. sopravvenuti, *linea gialla*) riferibili a ciascun collegio giudicante presente (34); questi dati sono poi confrontati con la durata media stimata (*barra viola*) di ciascuna Corte.

I dati riportati nella figura suggeriscono tre considerazioni. La prima è che i carichi di ciascun collegio (*barra verde*) appaiono in assoluto elevati: in tutte le Corti d’Appello essi sono superiori alle 500 unità, limite oltre il quale si ritiene comunemente non gestibile il flusso di lavoro. (35)

La seconda riguarda la non omogenea distribuzione dei magistrati sul territorio rispetto ai carichi. In talune Corti il carico dei procedimenti per singolo collegio è notevolmente più basso (es. Torino, Genova e Messina) che in altri. Questa osservazione sembra indicare la necessità di una revisione della geografia giudiziaria idonea a ripartire in modo più uniforme i carichi di lavoro.

Il terzo commento è che a parità di carichi per ciascun collegio si rilevano durate (*barra viola*) e produttività (*linea azzurra*) anche molto differenti. Si guardi, ad esempio, alle differenze tra Torino e Messina (Corti con carichi di circa 800-900 cause per collegio) o Firenze e Catanzaro (circa 1700). Ciò suggerisce quanto già sopra anticipato: che, cioè, le differenti “performance” delle Corti d’Appello non sembra dipendere unicamente dalla disomogenea distribuzione dei carichi, ma anche dalla differente organizzazione degli uffici e, per questa via, dei singoli magistrati.

(33) Sono state quindi escluse le Corti d’appello che hanno sezioni promiscue nonché quelle che non hanno sezioni separate dedicate al lavoro e alle cause provenienti dal tribunale dei minorenni.

(34) Si ricorda che la nozione di “carico” fa riferimento al numero dei procedimenti pendenti all’inizio dell’anno sommata al numero dei nuovi procedimenti avviati nel corso dell’anno (cd. sopravvenuti). Tenuto conto che la Corte d’appello decide in composizione collegiale e con un numero di 3 consiglieri, il carico di ciascun collegio è stato calcolato moltiplicando per 3 il carico di ciascun magistrato. Il numero dei magistrati addetti alle sezioni civili delle Corti d’appello è stato calcolato facendo riferimento ai dati pubblicati sul sito del Consiglio Superiore della Magistratura, che riguardano la situazione attuale; è quindi possibile qualche imprecisione.

(35) Il numero di 500 cause a ruolo per giudice viene indicato come valore limite oltre il quale non è possibile garantire, tenuto conto degli attuali vincoli organizzativi, un giudizio in tempi ragionevoli da M. G. CIVININI (2001), *Verso un processo senza giudice? (ovvero, la durata dei processi e il ruolo del giudice civile)*, *Questione Giustizia* 2001, n. 4, p. 631 e ss. (in particolare, p. 643); ID. (2002), *Quale futuro per la giustizia civile?*, *Foro It.*, 2002, col. 30 e ss. (in particolare, col. 33); F. CIPRIANI, M.G. CIVININI e A. PROTO PISANI (2001), *Una strategia per la giustizia civile nella XIV legislatura*, *Foro It.*, 2001, col. 81 e ss.; E. IANNELLO (2004), *Il punto di vista di un giudice con un ruolo di 1400 cause*, in *Processo e Organizzazione, Le “riforme” possibili per la giustizia civile*, a cura di G. GILARDI, Franco Angeli 2004, p. 204. Si noti, tuttavia, che il “carico ottimale” dipende in larga misura anche dai metodi di lavoro degli uffici e dei singoli magistrati, nonché dal grado di utilizzo della tecnologia.

Questa considerazione appare confermata dalla debole correlazione positiva (+0,6) esistente, nell'insieme delle 16 Corti d'Appello prese in considerazione, tra i carichi di ciascuna di esse e la relativa durata stimata dei procedimenti nonché della debole correlazione positiva (+0,38) rilevabile tra carichi di ciascun collegio e la produttività (misurata, come si è detto, nel numero dei ricorsi esauriti con sentenza).

D'altro canto, come si è già premesso, che alla radice della crisi della giustizia civile italiana vi sia anche (e soprattutto) un problema di organizzazione del lavoro giudiziario è osservazione comunemente rilevata e condivisa (36). La sua centralità è testimoniata dall'enfasi data a questo aspetto in tutte le Relazioni tenute dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione in occasione dell'inaugurazione degli ultimi anni giudiziari (37). I rilievi mossi indicano la necessità di ripensare a tutto tondo alle logiche organizzative degli uffici giudiziari affinché queste siano maggiormente attente ai risultati da conseguire o conseguiti, con scelte che permettano l'adozione di progetti per la gestione dei flussi e dei carichi di lavoro e la verifica *ex post* della loro efficacia, realizzino un coordinamento funzionale tra i vari soggetti che operano negli uffici (magistrati dirigenti, dirigenti amministrativi, singoli giudici, personale ausiliario, cancellerie etc.), recuperino e sfruttino in modo più razionale le professionalità esistenti, prevedano la dotazione di risorse materiali e tecnologiche adeguate.

4) I giudizi in Cassazione

La letteratura economica esaminata nel par. 1 dà molto risalto al grado di efficienza del giudizio di Cassazione, poiché questo influisce sulla quantità dei giudizi di appello e sulla qualità del loro esito. Dall'accuratezza e dalla prevedibilità delle sentenze rese

(36) La questione organizzativa (nella duplice prospettiva dell'organizzazione del lavoro degli uffici e dei singoli magistrati) è al centro di pressoché tutti i contributi di analisi intorno al tema dell'efficienza della giustizia civile. Si vedano, in particolare e tra i più recenti, G. COSTANTINO (2002), *Giustizia e principio di legalità (Contributo al dibattito sulla giustizia civile nella XIV legislatura)*, *Questione Giustizia* 2002, p. 749 e ss.; M. G. CIVININI (2001), *Verso un processo senza giudice?*, cit.; G. GILARDI (2004), *Alcune proposte per la giustizia civile*, *Questione giustizia* 2004, p. 1230 e ss.; il volume collettaneo curato da G. GILARDI (2004), *Processo e Organizzazione, Le "riforme" possibili per la giustizia civile*, Milano 2004 e, in particolare, i contributi di L. BARRECA, *Tempi della giustizia e gestione del processo*, p. 41 e ss, F. RANIERI, *Alcuni miglioramenti possibili e immediati*, p. 91 e ss; R. SABATO, *I rimedi organizzativi per un processo più efficiente*, p. 187 e ss., M. MARINARI, *L'organizzazione dei processi nella giustizia civile. Spunti per l'elaborazione di una proposta organica*, p. 193 e ss., D. INTRAVAIA, *Proposte per un disegno organizzativo dei servizi giudiziari nell'area civile*, p. 208 e ss., S. ZAN, *L'importanza della questione organizzativa*, p. 285 e ss., R. DANОВI, *La necessità di terapie forti e urgenti*, p. 290 e ss., F. CARPI, *La grande illusione*, p. 303 e ss.; la raccolta di scritti pubblicata sotto il titolo "Un progetto per la giustizia – Idee e proposte di rinnovamento" a cura di L. PEPINO e N. ROSSI (2006), Milano 2006 e, in particolare, i contributi di C. CASTELLI, *Nove punti per un'organizzazione razionale del sistema giustizia*, p. 101 e ss. (anche pubblicato su *Questione Giustizia* 2005), G. GILARDI, *L'efficienza possibile della giustizia civile*, p. 125 e ss. (in particolare, p. 129-136); gli scritti pubblicati sul 1° numero dei Quaderni di Giustizia e Organizzazione, Bologna 2006, di S. ZAN, *Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive*, p. 17 e ss., e G. GILARDI, *Mettere l'organizzazione al centro: sull'importanza della dimensione organizzativa per il buon funzionamento degli uffici giudiziari*, p. 49 e ss.

(37) Si veda F. FAVARA (2002), *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2001*, cit., p. 55 e ss.; ID. (2003) *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2002*, cit., p. 59 e ss.; ID. (2004), *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2003*, cit., p. 67 e ss.; ID. (2005), *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004*, cit., p. 67 e ss.

dal giudice supremo dipendono infatti: 1) le scelte delle parti (se appellare o no); 2) il comportamento dei giudici “inferiori” (efficiente o “strategico”).

La crisi della Cassazione civile italiana è da tempo e da più parti avvertita (38). Due, in particolare, sono i fattori critici più spesso indicati, tra loro correlati: da un lato, i carichi della Cassazione, che negli ultimi 10 anni sono più che raddoppiati (cfr. figura 15); dall’altro le lunghe durate medie effettive dei procedimenti, che nel 2006 sono di 902 giorni (cfr. figura 16).

(38) Si vedano, senza pretesa di completezza e con riferimento alle riflessioni più recenti:

– gli studi che hanno preceduto le modifiche apportate dalla legge 353/90 pubblicati sul Foro Italiano: 1) i contributi, raccolti sotto il titolo *Per la Cassazione Civile* (1987), Foro It. 1987, V, col. 206 e ss., di A. PIZZORUSSO e A. PROTO PISANI, *Note introduttive*; A. VELA, *La corte suprema di cassazione oggi*; V. DENTI, *L’art. 11 della costituzione e la riforma della cassazione*; A. PROTO PISANI, *Controlli sull’esercizio della giurisdizione e ricorso per cassazione*; M. CARISTO, *La “selezione” per l’accesso alla Corte di Cassazione*; S. SENESE, *Funzioni di legittimità e ruolo di nomofilachia*; A. VIRGILIO, *Lo stile delle sentenze della corte di cassazione*; G. BARBAGALLO, *Appunti di storia minima per una ricerca sullo stile della motivazione delle sentenze della cassazione in materia civile*; M. CORDA, *Corte di cassazione e corte costituzionale*; M. GROSSI, *La procura generale della corte di cassazione: profili funzionali e organizzativi*; E. SILVESTRI, *L’accesso alle corti di ultima istanza; rilievi comparatistici*; 2) la raccolta *La Cassazione Civile* (1988) in Foro It. 1988, V, col. 3 e ss. con gli scritti di V. SGROI, *La “questione cassazione”*; D. MALTESE, *Problemi attuali e prospettive di riforma del processo civile di cassazione*; V. DENTI, *Le riforme della cassazione civile: qualche ipotesi di lavoro*; A. PROTO PISANI, *Su alcuni problemi organizzativi della corte di cassazione: contrasti di giurisprudenza e tecniche di redazione della motivazione*; M. CARISTO, *Accesso alla corte: organizzazione e funzionamento*; O. Fanelli, *Il contenimento del lavoro in cassazione*; 3) M. TARUFFO (1988), *La Corte di Cassazione tra legittimità e merito*, Foro It., 1988, V, col. 237 e ss.; 4) A. BRANCACCIO (1989), *Problemi attuali della Corte suprema di cassazione*, Foro It., 1989, V, col. 205 e ss.

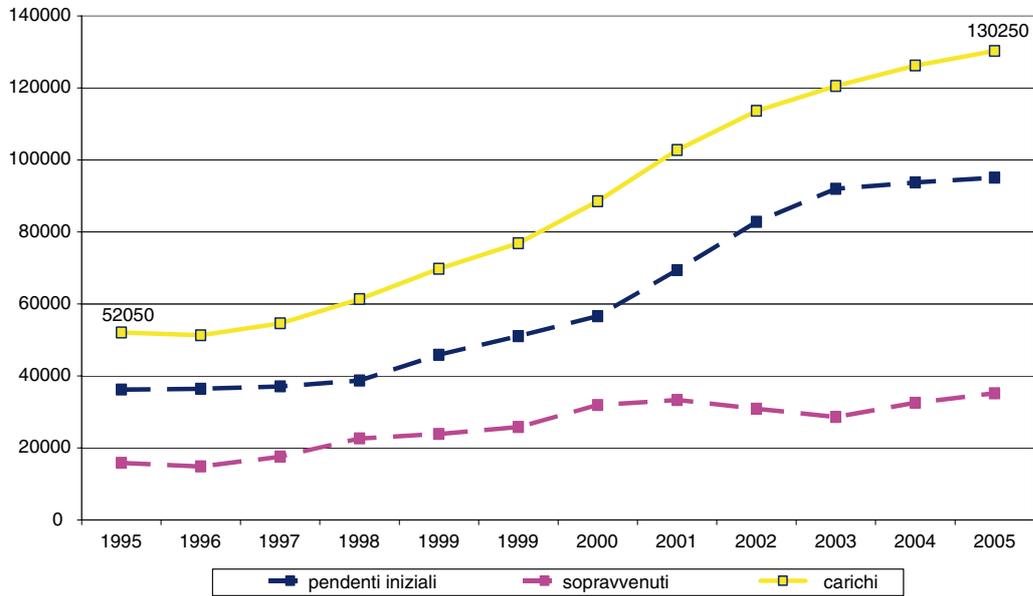
– i commenti che hanno anticipato o accompagnato le modifiche introdotte all’art. 375 c.p.c. dalla legge 89/2001, tra i quali: M. BOVE (2004), *La Corte di Cassazione come giudice di terza istanza*, Riv. trim. dir. e proc. civ. 2004, p. 947 e ss.; G. TARZIA (2003), *Il giudizio di Cassazione nelle proposte di riforma del processo civile*, Riv. dir. proc. 2003, p. 201 e ss.; A. BRIGUGLIO (2001), *La pronuncia in camera di consiglio della Corte di Cassazione (riflessioni sul nuovo art. 375 c.p.c.)*, Riv. dir. proc. 2001, p. 1006 e ss.; ID. (2001), *Il nuovo art. 375 c.p.c. (ovvero: perché si fanno le leggi processuali nel nostro paese?)*, Giustizia civ. 2001, II, p. 289 e ss.; P. SANDULLI (2002), *Prime riflessioni sulla modificazione dell’art. 375 del codice di rito*, Riv. trim. dir. e proc. civ. 2002, p. 129 e ss.; M.G. CIVININI (2001), *Il nuovo art. 375 c.p.c.: il diritto a un processo in tempi ragionevoli*, Foro It. 2001, V, col. 150 e ss.; E. FAZZALARI (1999), *La Cassazione civile: stato attuale e possibili misure*, Riv. dir. proc. 1999, 893 e ss.; A. NAPPI (2001), *Legittimità e merito nel giudizio di Cassazione: il controllo della motivazione*, Giustizia civ. 2001, p. 49 e ss.; V. CARBONE (2000), *Organizzazione del lavoro della Cassazione e ordinamento giudiziario*, Corriere Giur. 2000, p. 124 e ss.; ID. (2001), *Alla ricerca di uno strumento deflativo del processo di legittimità*, Corriere Giur. 2001, p. 565 e ss..

– i contributi di analisi delle proposte di modifica poi introdotte con il D.lgs. 40/2006: 1) la raccolta pubblicata su Giur. It. 2003, pag. 817 e ss. con il titolo *Sulla riforma del giudizio di Cassazione* con scritti di S. CHIARLONI, *Prime riflessioni su recenti proposte di riforma del giudizio di Cassazione*; F. LUISO, *Il vincolo delle sezioni semplici al precedente delle Sezioni Unite*; B. SASSANI, *Corte Suprema e jus dicere*; F. TOMMASEO, *La riforma del ricorso per cassazione: quali i costi della nuova nomofilachia?*; 2) B. SASSANI (2006), *Il nuovo giudizio di cassazione*, Riv. dir. proc. 2006, p. 217 e ss.; 3) A. PROTO PISANI (2005), *Novità del giudizio di Cassazione*, Foro It. 2005, V, col. 252 e ss.; 4) M. TARUFFO (2006), *Una riforma della Cassazione civile?*, Riv. trim. dir. e proc. civ. 2006, p. 755; 5) G. MONTELEONE (2006), *Il nuovo volto della Cassazione Civile*, Riv. dir. proc. 2006, p. 961 e ss.; 6) P. VITTORIA (2006), *Soluzioni organizzative e strumenti processuali per la definizione rapida del contenzioso civile*, relazione al Convegno “Processo, organizzazione e informatica nelle Corti di Cassazione Europee” organizzato presso la Corte di Cassazione il 20 e 21 ottobre 2006 (la relazione è disponibile sul sito www.cortedicassazione.it).

Il tema è al centro di tutte le Relazioni tenute dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione in occasione dell’inaugurazione degli ultimi anni giudiziari.

Figura 15

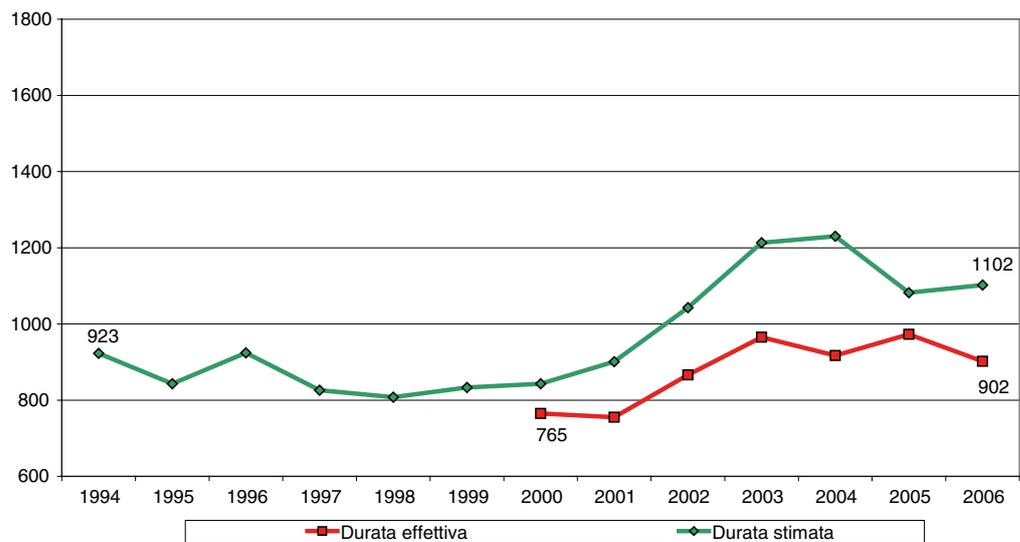
Cassazione Civile, carichi nel tempo
(dati Corte di Cassazione)



Fonte: Dati Corte di Cassazione

Figura 16

Cause civili, Cassazione, durata effettiva e stimata
(n° medio di giorni)



Fonti: Dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, fino al 2001; dati Corte di Cassazione dal 2002

Nonostante da tempo si segnali la necessità di porre mano a una riforma del giudizio di Cassazione che conduca a una drastica riduzione del numero di ricorsi o a un loro smaltimento più veloce, il tema è stato oggetto di intervento legislativo solo in tempi recenti (39).

Valutare l'efficacia delle modifiche introdotte con il D.lgs. 40/2006 non è evidentemente possibile sul piano empirico, considerato lo stretto lasso di tempo trascorso dalla loro introduzione (40). In ogni caso, si può fin da ora notare che l'attenzione posta dal legislatore (quantomeno negli obiettivi del suo intervento) sulla necessità di rafforzare la funzione nomofilattica della Cassazione appare assolutamente condivisibile e centrale nell'ottica di questo lavoro, se è vero – da un lato, come indica la letteratura economica – che questa funzione influisce *ex ante* sul comportamento delle parti e dei giudici nei gradi precedenti; e – dall'altro, come si legge nella letteratura giuridica – che essa è nel tempo venuta scemando, con una “panorama di pronunce contrastanti tra sezione e sezione, tra Sezioni semplici e Sezioni unite e spesso addirittura all'interno della medesima sezione, ivi comprese le stesse Sezioni Unite, sul filo di ambiti di (quasi)contemporaneità, che nulla hanno a che vedere con le esigenze di una maturazione consapevole e di una evoluzione naturale della giurisprudenza”. (41)

In questo contesto, uno degli elementi che potrebbero avere influito sulla perdurante criticità dei procedimenti d'appello risiede proprio nella difficoltà (pur, come si diceva, dovuta a fattori oggettivi) della Corte a svolgere il ruolo di giudice supremo; nei paragrafi dedicati all'appello si è infatti suggerito che gli elevati *reversal rates* osservati nei giudizi di 2° grado (che, a loro volta, inducono le parti ad appellare in misura maggiore) non sembrano il risultato positivo di norme volte a selezionare per l'appello i soli giudizi per i quali esistono fondate ragioni di ricorso, quanto – piuttosto – di un'eccessiva oscillazione degli orientamenti giurisprudenziali indotta da una ricerca di “originalità” dei giudici d'appello, che non viene – tra l'altro – mitigata dalla presenza di una forte azione uniformatrice della Cassazione.

Nella figura 17 è riportato l'andamento dei *reversal rates* in Cassazione, calcolati avendo riferimento ai soli ricorsi ordinari della Cassazione civile (42).

(39) Per un sintetico riepilogo delle diverse iniziative legislative intraprese dalla metà degli anni '80 e dei motivi che hanno procrastinato l'intervento si veda P. VITTORIA (2006), *Soluzioni organizzative*, cit., nt. 8.

La prima modifica in questo senso, introdotta nel 2001 con l'estensione delle ipotesi in cui la Corte pronuncia in camera di consiglio, non ha sortito gli effetti sperati, almeno fino alla recente istituzione (avvenuta nel maggio del 2005) di una struttura unificata per l'esame preliminare dei ricorsi. Secondo le Relazioni tenute dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione in occasione dell'inaugurazione degli anni giudiziari 2003 e 2004, nel 2002 e 2003 solo circa il 10% dei ricorsi sono stati definiti con questa procedura. Cfr. F. FAVARA (2003), *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2002*, cit., p. 53; ID. (2004), *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2003*, cit., p. 61; ID. (2005), *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004*, cit., p. 61 (dove, pur senza dati, permane il giudizio critico).

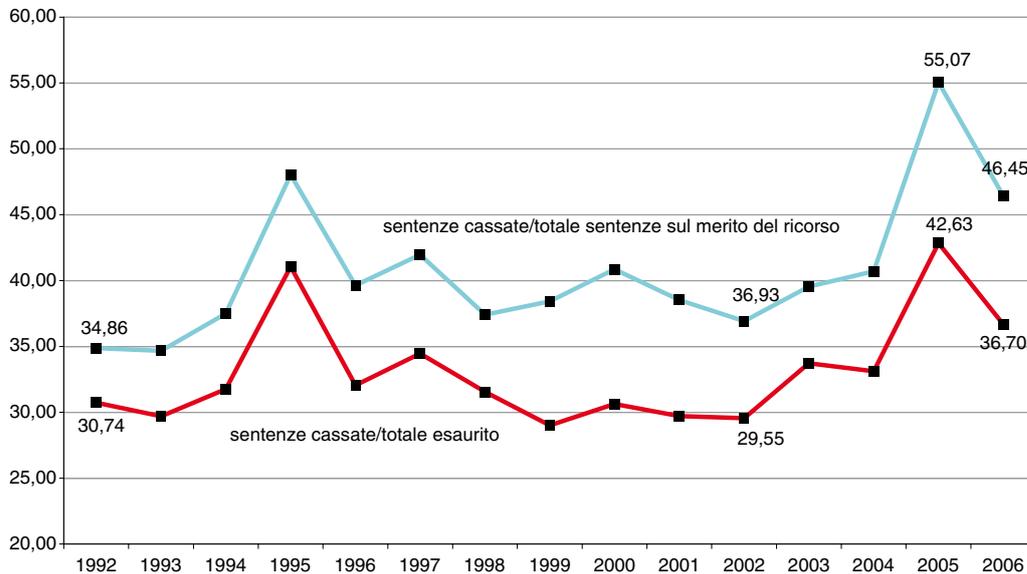
(40) Sotto il profilo teorico, la riforma ha ricevuto commenti diversificati, per alcuni dei quali si rinvia alla dottrina citata nella nota 38.

(41) Così testualmente S. CHIARLONI (2003), *Prime riflessioni*, cit., p. 817, ma si veda anche, *amplius*, ID. (2001), *Ruolo della giurisprudenza e attività creative di nuovo diritto*, Riv. trim. dir. e proc. civ. 2001, p. 1 e ss.

(42) I dati includono anche i ricorsi in materia tributaria, di illeciti amministrativi e di durata ingiustificata del processo (cd. legge Pinto), che nelle statistiche disponibili non è possibile incorporare. Alcuni elementi inducono tuttavia a ipotizzare analoghi *reversal rates* riferiti ai ricorsi nel settore più strettamente civile;

Figura 17

Reversal rates della Cassazione civile
(dati Istat fino al 1999, Dati Corte di Cassazione dal 2000)



Fonte: Dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, vari anni.

La linea azzurra rappresenta la percentuale delle sentenze cassate (con o senza rinvio) rispetto al totale dei ricorsi che si sono conclusi con una sentenza “sul merito”; la linea rossa individua viceversa la percentuale delle sentenze cassate rispetto al totale dei ricorsi esauriti: quest’ultimo insieme comprende quindi anche i ricorsi dichiarati improcedibili, inammissibili o conclusi senza sentenza.

Fino al 2001 (periodo considerato nell’analisi dei dati relativi ai *reversal rates* in appello) si osservano *reversal rates* significativi e, nel complesso, leggermente crescenti. La situazione appare peggiorare ulteriormente nel periodo successivo: nel 2005, circa il 42% delle sentenze di merito emesse in appello e oggetto di ricorso in Cassazione si conclude con la cassazione della sentenza; dei ricorsi decisi con sentenza “sul merito”, il 55%. I valori sono, per il 2006 (ultimi disponibili), rispettivamente di circa il 37% e il 46%.

Questi dati appaiono particolarmente indicativi, e per due ragioni. Primo, perché segnala che in una percentuale cospicua di casi (più della metà nel 2005) in cui la Corte ha statuito “sul merito” del ricorso essa ha dato ragione al ricorrente: casi, cioè in cui il

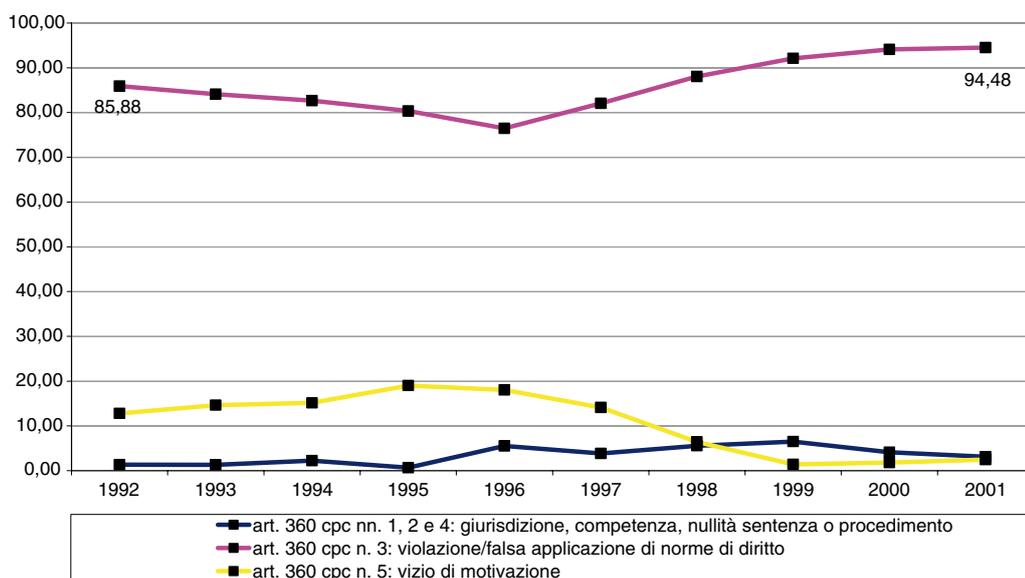
almeno fino al 2001 (ultimo dato pubblicato dall’ISTAT) i tassi di *reversal* delle sentenze provenienti dai soli tribunali e corti d’appello non differivano in modo significativo da quelli complessivi indicati in tabella.

Per analoghi motivi connessi con l’indisponibilità di dati disaggregati (in questo caso, sulla tipologia di giudizi sopravvenuti in Cassazione), non è allo stato possibile calcolare l’andamento dei tassi di ricorso in Cassazione avverso sentenze di merito emesse nei giudizi di appello civili. Una stima per i soli anni 2001 e 2002, calcolata sottraendo dai giudizi sopravvenuti in Cassazione quelli in materia tributaria indicati nella Relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso la Cassazione indica un tasso di circa il 28%. Lo stesso valore si è ottenuto, negli stessi anni, sottraendo sia dalle sentenze di merito emesse sia dai giudizi sopravvenuti in Cassazione la componente proveniente dal distretto di Corte d’appello di Roma (nella quale si concentrano le giurisdizioni speciali).

giudice del grado precedente non aveva correttamente deciso. Secondo, perché quando la Corte decide “nel merito” del ricorso è elevatissima la percentuale, almeno secondo i dati disponibili che vanno fino al 2001, in cui il motivo di ricorso invocato è quello previsto dall’art. 360, n. 3 (violazione o falsa applicazione di norme di diritto), mentre appaiono residuali gli altri motivi indicati nello stesso articolo (cfr. figura 18): il che segnala, ancora una volta, l’esistenza di un problema di corretta e uniforme interpretazione delle norme da parte dei giudici inferiori.

Figura 18

Cassazione - incidenza % dei motivi di ricorso sul totale delle sentenze sul merito del ricorso
(dati Istat)



Fonte: Dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, vari anni.

4. Conclusioni

Con la riforma del procedimento d’appello l’Italia ha rimosso alcuni elementi critici della propria disciplina processuale; con la previsione congiunta del divieto di *nova* in appello e dell’eliminazione dell’effetto sospensivo della sentenza resa in 1° grado, il nostro paese si è dotato di una delle discipline più stringenti a livello comparato. Ciononostante, gli effetti complessivamente ottenuti nell’arco di questi 15 anni di applicazione delle nuove norme appaiono contenuti: dopo un primo periodo di drastica riduzione, i tassi d’appello sono nuovamente aumentati; i *reversal rates* sono rimasti elevati; le durate ancora critiche. Nel confronto internazionale, l’Italia appare in netto svantaggio su tutte e tre le grandezze.

Nei paragrafi precedenti si è tentato di dare una possibile spiegazione al fenomeno, anche attingendo ai risultati che emergono dalla letteratura economica. Gli elevati *reversal rates* che connotano i giudizi d’appello possono essere determinati dall’eccessiva oscillazione degli orientamenti giurisprudenziali, indotta da una ricerca di “originalità” dei giudici d’appello che viene acuita dall’assenza sia di una forte azione nomofilattica

della Cassazione sia di regole “efficienti” per la gestione degli uffici e per il lavoro dei singoli magistrati. A sua volta, l’elevata variabilità dei possibili esiti dei giudizi d’appello influisce sul loro numero (e quindi sui tassi d’appello). La mole dei giudizi che arriva di 2° grado è poi tale da determinare carichi di lavoro e durate dei procedimenti d’appello ancora critici, anche se le differenti “*performance*” rilevabili nelle diversi Corti d’Appello induce a ipotizzare squilibri nella distribuzione territoriale delle risorse e a enfatizzare, ancora una volta, l’importanza delle variabili organizzative.

Tutti questi elementi possono avere congiuntamente contribuito a minare l’efficacia delle riforme del processo d’appello. Se sul piano delle regole processuali le scelte compiute appaiono condivisibili, l’analisi della letteratura economica e dei dati – fornita in questo lavoro – suggerisce e conferma la diffusa percezione che il conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza del processo d’appello e la rimozione delle criticità esistenti richieda che l’attenzione si sposti su altri fronti: quello della organizzazione del lavoro dei singoli uffici e magistrati, da un lato; quello dell’efficienza (intesa come prevedibilità delle decisioni rese) della Suprema Corte, dall’altro. Su entrambi questi fronti sono intervenute riforme recenti, il cui esito potrà essere empiricamente verificato col tempo.

QUADERNI PUBBLICATI

- n. 1 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Evoluzione tecnica e disciplina giuridica dell'intermediazione finanziaria*, ottobre 1985 (esaurito).
- n. 2 – FRANCESCO CARBONETTI, *Moneta*, dicembre 1985.
- n. 3 – PIETRO DE VECCHIS, *L'istituto di emissione*, febbraio 1986 (esaurito).
- n. 4 – GIUSEPPE CARRIERO, *Governo del credito e Regioni a statuto speciale: il quadro istituzionale*, aprile 1986.
- n. 5 – GIORGIO OPPO, *Una svolta dei titoli di massa (il progetto Monte Titoli)*, aprile 1986.
- n. 6 – LUIGI DESIDERIO, *Le norme di recepimento della Direttiva comunitaria n. 780/77 in materia creditizia*, maggio 1986 (esaurito).
- n. 7 – GIORGIO SANGIORGIO - FRANCESCO CAPRIGLIONE, *La legge bancaria: evoluzione normativa e orientamenti esegetici*, giugno 1986.
- n. 8 – VINCENZO MEZZACAPO, *L'attività bancaria nell'ambito dei movimenti di capitali nella CEE*, giugno 1986 (esaurito).
- n. 9 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Le gestioni bancarie di patrimoni mobiliari*, luglio 1986.
- n. 10 – FRANCESCO CARBONETTI, *I cinquant'anni della legge bancaria*, settembre 1986.
- n. 11 – *La legge bancaria*, ottobre 1986.
- n. 12 – CARMINE LAMANDA, *L'evoluzione della disciplina del controllo sul sistema creditizio dalla legge bancaria ad oggi*, dicembre 1986 (esaurito).
- n. 13 – GIOVANNI IMPERATRICE, *L'accertamento dell'illecito amministrativo nel diritto valutario e nel diritto tributario*, marzo 1987.
- n. 14 – GIORGIO SANGIORGIO, *Profilo istituzionale della disciplina pubblicistica del credito*, maggio 1987.
- n. 15 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, (a cura di) *La disciplina comunitaria del credito al consumo*, luglio 1987.
- n. 16 – CARLO TAGLIENTI, *Il credito documentario: nozione, fondamento, problematica*, settembre 1987.
- n. 17 – PIETRO DE VECCHIS, *Aspetti legali delle crisi bancarie in Italia*, gennaio 1988.
- n. 18 – VINCENZO MEZZACAPO, *Il mercato secondario organizzato dei titoli emessi o garantiti dallo Stato*, agosto 1988.
- n. 19 – FRANCESCO CARBONETTI, *Il controllo della Banca d'Italia sulle emissioni di titoli atipici*, ottobre 1988.
- n. 20 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Le polizze di credito commerciale*, dicembre 1988.
- n. 21 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *La responsabilità penale del banchiere: evoluzione giurisprudenziale e prospettive di riforma*, dicembre 1989 (esaurito).

- n. 22 – MARCELLO CONDEMI, *Le sanzioni amministrative bancarie e la giurisprudenza della Corte d'Appello di Roma*, aprile 1991.
- n. 23 – MARCO MANCINI - MARINO PERASSI, *I trasferimenti elettronici di fondi*, maggio 1991.
- n. 24 – ENRICO GALANTI, *La crisi degli enti creditizi nella giurisprudenza: la liquidazione coatta amministrativa*, giugno 1991.
- n. 25 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Note introduttive alla disciplina delle s.i.m. e dell'organizzazione dei mercati finanziari*, giugno 1991.
- n. 26 – AA.VV., *La ristrutturazione della banca pubblica e la disciplina del gruppo creditizio*, gennaio 1992.
- n. 27 – GIORGIO SANGIORGIO, *Le Autorità creditizie e i loro poteri*, marzo 1992.
- n. 28 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Il recepimento della seconda direttiva Cee in materia bancaria. Prime riflessioni*, febbraio 1993.
- n. 29 – *Il Sistema dei pagamenti. Atti del Convegno giuridico* (Perugia S.A.Di.Ba., 23-24 ottobre 1992), settembre 1993.
- n. 30 – OLINA CAPOLINO, *L'amministrazione straordinaria delle banche nella giurisprudenza*, ottobre 1993.
- n. 31 – P. FERRO-LUZZI - P. G. MARCHETTI, *Riflessioni sul gruppo creditizio*, dicembre 1993.
- n. 32 – *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, marzo 1994.
- n. 33 – *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. The 1993 Banking Law*, marzo 1994.
- n. 34 – GIUSEPPE CARRIERO, *Struttura ed obiettivi della legge sui fondi immobiliari chiusi*, novembre 1994.
- n. 35 – LUCIO CERENZA, *Profilo giuridico del sistema dei pagamenti in Italia*, febbraio 1995.
- n. 36 – GIOVANNI CASTALDI, *Il riassetto della disciplina bancaria: principali aspetti innovativi*, marzo 1995.
- n. 37 – VINCENZO PONTOLILLO, *L'evoluzione della disciplina dell'attività di emissione di valori mobiliari*, giugno 1995.
- n. 38 – O. CAPOLINO - G. CARRIERO - P. DE VECCHIS - M. PERASSI, *Contributi allo studio del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, dicembre 1995.
- n. 39 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Cooperazione di credito e Testo Unico bancario*, dicembre 1995.
- n. 40 – MARINO PERASSI, *L'attività delle banche in "securities" e la disciplina dei contratti derivati in Giappone*, aprile 1996.
- n. 41 – ENRICO GALANTI, *Norme delle autorità indipendenti e regolamento del mercato: alcune riflessioni*, novembre 1996.
- n. 42 – M. PERASSI - R. D'AMBROSIO - G. CARRIERO - O. CAPOLINO - M. CONDEMI, *Studi in materia bancaria e finanziaria*, novembre 1996.
- n. 43 – *Convegno Per un diritto della concorrenza* (Perugia, giugno 1996), dicembre 1996.
- n. 44 – *Crisi d'impresa, procedure concorsuali e ruolo delle banche*, marzo 1997.
- n. 45 – DONATELLA LA LICATA, *La cessione di rapporti giuridici "individuabili in blocco" nell'art. 58 del T.U. bancario*, aprile 1997.

- n. 46 – PAOLO CIOCCA - ANTONELLA MAGLIOCCO - MATILDE CARLA PANZERI, *Il trattamento fiscale dei rischi sui crediti*, aprile 1997.
- n. 47 – P. DE VECCHIS - G.L. CARRIERO - O. CAPOLINO, M. MANCINI, R. D'AMBROSIO, *Studi in materia bancaria e finanziaria 1996*, settembre 1997.
- n. 48 – GIUSEPPE CARRIERO, *Il credito al consumo*, ottobre 1998.
- n. 49 – *Fondamento, implicazioni e limiti dell'intervento regolamentare nei rapporti tra intermediari finanziari e clientela*, marzo 1999.
- n. 50 – A. MAGLIOCCO - D. PITARO - G. RICOTTI - A. SANELLI, *Tassazione del risparmio gestito e integrazione finanziaria europea*, settembre 1999.
- n. 51 – ENRICO GALANTI, *Garanzia non possessoria e controllo della crisi di impresa: la floating charge e l'administrative receivership*, gennaio 2000.
- n. 52 – *Bankruptcy Legislation in Belgium, Italy and the Netherlands*, (Brussels, 7 July 2000), giugno 2001.
- n. 53 – VINCENZO TROIANO, *Gli Istituti di moneta elettronica*, luglio 2001.
- n. 54 – STEFANO CAPIELLO, *Prospettive di riforma del diritto di recesso dalle società di capitali: fondamento e limiti dell'autonomia statutaria*, luglio 2001.
- n. 55 – BRUNA SZEGO, *Il venture capital come strumento per lo sviluppo delle piccole e medie imprese: un'analisi di adeguatezza dell'ordinamento italiano*, giugno 2002.
- n. 56 – AA.VV., *Diritto Societario e Competitività in Italia e in Germania*, luglio 2003.
- n. 57 – GIANMARIA MARANO, *I patrimoni destinati in una prospettiva di analisi giuseconomica*, giugno 2004.
- n. 58 – ENRICO GALANTI E MARIO MARANGONI, *La disciplina italiana dei Covered Bond*, giugno 2007.
- n. 59 – MARCO MANCINI, VINCENZA PROFETA E NICOLA DE GIORGI, *La Centrale d'Allarme Interbancaria nella disciplina sanzionatoria dell'assegno*, settembre 2007.
- n. 60 – MARCELLO CONDEMI E FRANCESCO DE PASQUALE, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, febbraio 2008.

*Finito di stampare
nel mese di settembre 2008
presso il Centro Stampa
della Banca d'Italia in Roma.*