UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL'INSUBRIA

DIPARTIMENTO DI DIRITTO, ECONOMIA E CULTURE

CORSO DI DOTTORATO IN DIRITTO E SCIENZE UMANE

XXXVI CICLO

IL CONTRIBUTO DEI PROCEDIMENTI SPECIALI ALLA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO PENALE: ANALISI STATISTICA E PROSPETTIVE

CANDIDATO

Thomas Di Candia

TUTOR

Chiar.mo Prof. Stefano Marcolini

Anno Accademico 2023-2024

LUCCHINI LUIGI: *Queste sono cifre, non apprezzamenti*.

RONCHETTI SCIPIONE: *Io non faccio apprezzamenti, io non ho così grande smania da mettere il mio paese al disotto di tutto il mondo*.

LUCCHINI LUIGI: *Io ho smania soltanto di porre innanzi la verità, poiché è soltanto conoscendo le vere condizioni del paese che si può mettersi in grado di provvedere a migliorarle; e credo di adempiere a un dovere di cittadino e di rappresentante della nazione richiamandovi l'attenzione del Governo, perché faccia quello che già avrebbe dovuto fare.*

(Camera dei Deputati, 13 giugno 1904)[1]

[1] Tratto da LUCCHINI L., *Sulla durata dei procedimenti penali. Interpellanza del Deputato Luigi Lucchini svolta alla Camera dei Deputati il 13 giugno 1904*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1904, p. 14.

INDICE

PREMESSA METODOLOGICA E OBIETTIVI DELLA RICERCA 4

CAP I. L'ANALISI STATISTICA DEL PROCESSO PENALE 7

I.1 Le "nuove" sfide del processo penale e i limiti degli strumenti tradizionali di studio 7

I.2 La necessità di un approccio interdisciplinare con le scienze statistico-matematiche 11

I.3 Il ruolo della statistica giudiziaria processuale penale in Italia: passato, presente e futuro (la "statistica giudiziaria 2.0") 15

I.4 Metodo, benefici e difficoltà applicative 31

I.5 Il sistema delle fonti della statistica giudiziaria penale e le categorie di dati pubblici attualmente accessibili 41

I.6 L'utilizzo dell'analisi statistica della giustizia penale nella presente ricerca 54

II. LA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO 69

II.1 La garanzia della ragionevole durata come baluardo del giusto processo penale 69

II.2 Il giudizio e i criteri di valutazione della ragionevolezza 77

II.3 Gli effetti negativi dell'eccessiva durata e i relativi rimedi. *Focus*: la «Legge Pinto» 88

II.4 Misurare la "ragionevolezza", una sfida (im)possibile? 108

II.5 La situazione italiana. La durata del primo grado di giudizio nei processi nazionali 120

II.6 I tempi della giustizia nei Tribunali del distretto di Corte d'Appello di Milano 148

II.7 L'asimmetria tra la durata ragionevole e quella effettiva nel primo grado di giudizio 175

III. I PROCEDIMENTI SPECIALI 181

III.1 La giustizia negoziata all'italiana: caratteristiche e aspettative deluse 181

III.2 L'impatto quantitativo dei riti alternativi 187

III.3 Il giudizio abbreviato 196

III.4 L'applicazione della pena su richiesta delle parti (patteggiamento) 201

III.5 Il decreto penale di condanna 207

III.6 La sospensione del procedimento con messa alla prova 211

III.7 L'apporto dei diversi riti alternativi alla tenuta del sistema 214

IV. IL RAPPORTO INTERCORRENTE TRA I RITI ALTERNATIVI E LA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO 222

IV.1 La correlazione tra il numero complessivo di procedimenti definiti ricorrendo ai riti alternativi e la durata media dei processi 222

IV.2 La diversa durata dei processi definiti con il giudizio ordinario oppure mediante il ricorso ai riti deflattivi 229

IV.3 È possibile garantire la ragionevole durata del processo agendo sui soli riti alternativi? 235

IV.4 Quali prospettive per i riti alternativi? 241

ESITI DELLA RICERCA E RIFLESSIONI CONCLUSIVE 245

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI 248

PREMESSA METODOLOGICA E OBIETTIVI DELLA RICERCA

1.393 giorni, era il tempo medio stimato nel 2019 per addivenire alla conclusione di un processo penale.

1.213 condanne, sono quelle inflitte all'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel periodo 1959-2023 per la violazione del diritto a che la propria causa sia decisa entro un termine ragionevole, tutelato dall'articolo 6.1 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali.

Sette, sono le leggi che in meno di trentacinque anni hanno interessato il Libro VI del codice di procedura penale, relativo alla disciplina dei procedimenti speciali.

Questi e molti altri "numeri" della Giustizia sono stati analizzati dalla presente ricerca al fine definire quali siano i rapporti tra procedimenti speciali e ragionevole durata del processo penale e, in particolare, come i primi possano contribuire alla tutela di tale garanzia di rilievo costituzionale.

In particolare, sono quattro le domande cui si vuole provare a dare risposta all'esito di questa ricerca: la statistica può servire anche allo studio del processo penale? Quanti giorni servono per avere un giusto processo? Con quale frequenza si ricorre ai riti alternativi? I riti alternativi riducono davvero i tempi processuali?

Le risposte a questi quesiti, che costituiscono il presupposto conoscitivo necessario per poter approfondire il tema centrale della presente ricerca, richiedono l'integrazione dei tradizionali metodi di studio del diritto con l'adozione di un approccio quantitativo.

Per questa ragione il primo capitolo è dedicato all'analisi statistica del processo penale, ossia la metodologia che attraverso lo studio empirico dei dati processuali permette di supportare la tradizionale indagine giuridica. In particolare, sono stati evidenziati i limiti degli strumenti convenzionali di ricerca nell'ambito della procedura penale e le opportunità derivanti dall'approccio interdisciplinare con le scienze statistico-matematiche.

Si è ritenuto utile anche fare una panoramica sul ruolo della statistica giudiziaria nel nostro Paese, approfondendone le origini storiche, lo stato di salute attuale e le prospettive per il prossimo futuro. Sempre in un contesto di inquadramento generale della materia sono stati delineati gli elementi essenziali di tale metodo di ricerca, nonché i benefici e le difficoltà applicative derivanti dall'utilizzo di questa tecnica.

Infine, in conclusione del primo capitolo ci si è soffermati su quali siano i dati attualmente a disposizione di chi studia il processo penale in una prospettiva nazionale e sovranazionale e come questi siano stati utilizzati nella presente indagine.

Nel secondo capitolo è stato approfondito il primo dei due parametri oggetto di studio, ossia la ragionevole durata del processo penale.

Dopo averne chiarito la diversa natura attribuita dalla Costituzione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ci si è interrogati su quali siano i parametri che configurano i tempi processuali come ragionevoli o meno. Qualora si verifichi quest'ultima evenienza è necessario conoscere gli effetti negativi di tale accadimento sul sistema e quali siano gli strumenti configurati dall'ordinamento per porvi rimedio.

Ai fini di condurre la presente ricerca si è approfondita, poi, la sfida della misurazione quantitativa di una grandezza astratta come quella della ragionevolezza. Si sono quindi applicate le conoscenze raccolte per analizzare statisticamente la situazione della durata processuale penale e, in particolare, del primo grado di giudizio in Italia e presso i tribunali il cui circondario rientra nel distretto di Corte d'appello del Tribunale di Milano.

Il secondo capitolo si è concluso con l'analisi della distanza osservata tra la durata processuale effettiva registrata nel nostro Paese e quella ragionevolmente attesa, così individuando gli obiettivi quantitativi di miglioramento che dovrebbero essere perseguiti.

Nel terzo capitolo è stato affrontato il secondo "polo" su cui verte la presente ricerca, ovvero quello dei procedimenti speciali e, in specie, dei riti alternativi.

Innanzitutto, è stata fornita una panoramica sulla giustizia negoziata nel nostro sistema, per poi passare all'analisi statistica dei dati relativi a tali istituti. Dapprima, si è indagato l'impatto che attualmente hanno i riti alternativi sul sistema italiano nel loro complesso, poi, sono state esaminate le informazioni quantitative relative ai singoli procedimenti: giudizio abbreviato, applicazione della pena su richiesta delle parti, decreto penale di condanna e sospensione del procedimento con messa alla prova.

Infine, si è indagata la frequenza con la quale i deversi riti sono scelti per definire i processi penali e, conseguentemente, quale sia il loro apporto alla tenuta del sistema.

Nell'ultimo capitolo è stato possibile, sulla scorta delle conoscenze raccolte in tema di ragionevole durata del processo e di riti alternativi, approfondire la relazione esistente tra questi due fenomeni.

In prima battuta è stato necessario comprendere quale sia la relazione intercorrente a livello macro, quindi tra il numero complessivo di procedimenti definiti ricorrendo ai riti alternativi e la durata media dei processi. Successivamente, si è scesi nel dettaglio studiando la

differenza che in concreto è rilevabile tra la durata media dei processi definiti con il rito ordinario e quella necessaria ricorrendo ai riti alternativi.

Sulla scorta di tutti i dati raccolti, è stato possibile riflettere sul ruolo che spetta ai riti deflattivi nel garantire la ragionevole durata del processo e quali altri fattori possano essere determinanti a questo scopo.

L'ultimo capitolo si chiude interrogandosi su quali possano essere le prospettive future dei riti alternativi nel nostro ordinamento.

CAP I. L'ANALISI STATISTICA DEL PROCESSO PENALE
(LA STATISTICA PUÒ SERVIRE ANCHE ALLO STUDIOSO DEL PROCESSO PENALE?)

SOMMARIO: I.1 Le nuove sfide del processo penale e i limiti degli strumenti tradizionali di studio. – I.2 La necessità di un approccio interdisciplinare con le scienze statistico-matematiche. – I.3 Il ruolo della statistica giudiziaria processuale penale in Italia: passato, presente e futuro (la "statistica giudiziaria 2.0"). – I.4 Metodo, benefici e difficoltà applicative. – I.5 Il sistema delle fonti della statistica giudiziaria penale e le categorie di dati pubblici attualmente accessibili. – I.6 L'utilizzo dell'analisi statistica della giustizia penale nella presente ricerca.

I.1 Le "nuove" sfide del processo penale e i limiti degli strumenti tradizionali di studio

Questo primo capitolo ha lo scopo di fornire una panoramica sull'approccio adottato nell'attività di ricerca qui compendiata. Prendendo le mosse da alcune osservazioni in merito alle difficoltà derivanti dallo studio delle criticità del sistema giustizia, dapprima si evidenzierà la necessità di integrare l'attività di studio normativo e giurisprudenziale con strumenti di carattere statistico-normativo, poi si approfondiranno benefici e difficoltà applicative derivanti da questo modo di agire, infine, dopo aver analizzato il sistema delle fonti della statistica giudiziaria penale e compresi quali sono i dati attualmente accessibili, verranno indicati i passaggi che si sono resi necessari per raccogliere i dati giudiziari posti alla base di questo studio.

Come un fiume che nel suo percorso dalla sorgente al mare alterna, naturalmente, tratti placidi e tranquilli ad altri rapidi e tortuosi e, artificialmente, dighe, argini, canali e chiuse, così il processo penale segue nel corso del tempo un percorso necessariamente influenzato dalle dinamiche politiche, economiche e tecnologiche tipiche dell'ambiente sociale in cui viene sviluppandosi.

Pertanto, alla difficoltà nella gestione delle criticità "idro-giuridiche" storiche vanno sommandosi le sfide derivanti da fenomeni trasversali che incidono su ogni ambito della nostra società, quali, solo per citarne alcune, la digitalizzazione (e in particolare l'avvento dell'intelligenza artificiale), la globalizzazione e i flussi migratori.

Quanto al primo aspetto, tradizionalmente il nostro Paese convive con appuntata al bavero la vergognosa penna bianca dell'eccesiva durata dei processi penali[2], nonché con la cro-

[2] In questo senso le frasi di Luigi Lucchini, pronunciate davanti alla Camera dei Deputati il 13 giugno 1904, appaiono di sconcertante attualità: «*assistiamo a un fenomeno strano e affatto particolare al nostro paese, di certi*

nica insufficienza di risorse, da cui deriva il dovere di utilizzarle nel modo più efficiente possibile[3]. Quanto al secondo aspetto, gli "ostacoli" derivanti dalla transizione digitale, dal mutamento dei mezzi di comunicativi, dalla necessità di adeguarsi al dinamico contesto europeo, dall'esigenza di tutelare tutte le posizioni in una società sempre più multiculturale, nonché dalla maggiore sensibilità e attenzione nei confronti delle vittime, hanno portato a importanti interventi legislativi finalizzati a tentare di contenere e indirizzare l'impetuoso scorrere delle esigenze di giustizia (il riferimento è, chiaramente, alla Riforma Cartabia). Tuttavia, molti di questi fenomeni non sono che agli albori, conseguentemente sarà importante capire se gli argini approntati (e che potranno via via essere rafforzati, modificati o, addirittura, indeboliti) saranno in grado di reggere l'urto di questi *trend* (e dei nuovi che potrebbero emergere nel corso de tempo), oppure si riveleranno insufficienti.

Dunque, per poter ben governare le sfide derivanti da questi andamenti (e non esserne travolti) diventa fondamentale sia operare con la base conoscitiva più ampia possibile, anche servendosi di tecniche di studio non strettamente giuridiche, sia utilizzare in modo consapevole degli strumenti normativi e organizzativi atti a governarle.

Occorre, quindi, qui brevemente individuare alcuni punti nevralgici della procedura penale che si prestano a essere studiati con questo tipo di approccio.

Con riferimento alla fase delle indagini penali, i temi di maggiore interesse potrebbero essere quelli - connessi alla necessità di fronteggiare l'eccessiva durata dell'attività inquirente - della tempestività dell'iscrizioni della notizia reato, della gestione delle situazioni di stallo endofasiche e della stasi decisionale, nonché - in relazione all'esigenza di un utilizzo efficiente delle risorse scarse - quello dell'evidente tendenza in corso a un ridimensionamento dell'obbligo dell'esercizio dell'azione penale posto in essere attraverso la duplice scelta, pubblica, di definire dei criteri per individuare a quali procedimenti destinare prioritariamente le risorse e, privata, di ridurre il campo della procedibilità d'ufficio in favore di quella a querela.

---

procedimenti e di certi giudizi penali che si protraggono all'infinito. […] *Delle istruttorie che durano non soltanto dei mesi, ma degli anni; dei giudizi che tirano innanzi non soltanto dei giorni, ma delle settimane e dei mesi.* […] *Cose da non credersi e che faranno ridere i posteri, come dovrebbero far piangere i contemporanei!* […] *in nessun paese, dico, dell'Europa continentale si ha lo spettacolo veramente strano e doloroso di codesti procedimenti e giudizi che non finiscono mai e che dànno argomento a tanto poco rispettose ma esilaranti barzellette dei giornali.* […] *è lecito, è doveroso, chiedere quali siano, quali possano essere le cause di così deplorevoli condizioni della giustizia penale italiana, che procede sempre più lenta, sempre più impotente*». Si veda LUCCHINI L., *Sulla durata dei procedimenti penali. Interpellanza del Deputato Luigi Lucchini svolta alla Camera dei Deputati il 13 giugno 1904*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1904, pp. 4, 6 e 20.

[3] Per dare una misura del fenomeno, sotto il profilo della carenza di risorse umane, l'Italia nel 2020 poteva fare affidamento solo su 11,86 giudici e 3,6 pubblici ministeri per 100.000 abitanti contro una media dei Paesi partecipanti al Consiglio d'Europa, rispettivamente, di 17,60 e 11,10. Ad aggravare il quadro complessivo della penuria di forza lavoro nel sistema giustizia sono i dati relativi al numero di dipendenti, non magistrati, che si occupano dell'attività amministrativi, pari a 35,76 per centomila abitanti contro una media europea di 56,13. Questi dati e un'analisi approfondita degli stessi, anche in serie storica e comparata, possono essere reperiti nel *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report* del 2022, riferito ai dati del 2020, pp. 45-87.

Altri elementi portanti del sistema giustizia che si prestano a questo diverso metodo di approfondimento sono quelli dell'efficacia dell'azione di filtro delle archiviazioni, delle udienze preliminari e della neoistituita udienza predibattimentale.

Allo stesso modo, richiedono necessariamente un approccio globale lo studio dell'effettività, dell'appetibilità e delle garanzie attenuanti tipiche dei riti speciali deflattivi (v. *infra* III.1), della dispersività del processo ordinario e dell'istruttoria dibattimentale, dei criteri di priorità nella trattazione dei processi di cui all'art. 132-*bis* delle norme di attuazione del c.p.p. e dell'inaccettabile elevato tasso di assoluzioni (sintomo di una gestione troppo "leggera" del potere di esercizio dell'azione penale). Da quest'ultimo ambito derivano altri campi di ricerca connessi alle criticità del sistema processuale penale, quali quelli dell'errore giudiziario, dell'ingiusta detenzione preventiva, degli "effetti immediatamente esecutivi" della condanna mediatica dell'indagato/imputato e della conseguente violazione del principio della presunzione di innocenza, tutti idonei a causare delle inaccettabili violazioni delle libertà individuali, nonché dei gravi disservizi per la comunità e, non ultimo, uno spreco cronico di risorse.

Focalizzandosi sui gradi di giudizi successivi al primo, non possono non essere individuati come idonei a essere studiati con un approccio anche quantitativo i problemi dell'elevato tasso di impugnazioni, dell'alto livello di sentenze di riforma pronunciate in appello e dell'esorbitante numero di declaratorie di inammissibilità e di decisioni di rigetto emesse dalla Corte di cassazione.

Anche a valle del giudizio sono presenti temi che si prestano al ragionamento sopra esposto, come le sfide legate all'effettività della pena, al sovraffollamento carcerario, alle recentemente riformate pene sostitutive, alle misure alternative e al connesso tema dei liberi sospesi, nonché alla inefficace interazione tra i diversi settori della giustizia derivante dal rinvio disposto dal giudice penale delle parti davanti al giudice civile per la determinazione dell'entità del risarcimento.

L'approccio giuridico-statistico appare, inoltre, particolarmente indicato per l'analisi dell'impatto sul processo penale di alcune novità assolute nel panorama, come la giustizia riparativa, il processo penale telematico e la digitalizzazione degli atti (che potrebbe portare a importanti innovazioni anche sul sistema di raccolta delle statistiche, v. *infra* I.3). Non diversamente, benefici conoscitivi importanti si potrebbero avere ampliando le metodologie di ricerca in relazione agli istituti delle investigazioni difensive, dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato dell'imputato/indagato/condannato/parte civile e della difesa d'ufficio.

Nel suo insieme il comparto giustizia si presenta, come ogni altro servizio pubblico, come un sistema complesso e organizzato, rispetto al quale possono essere approfonditi aspet-

ti apparentemente meno rilevanti, ma che hanno un ruolo non secondario sul piano della sua efficacia. Sotto tale profilo, il tema della "gestione amministrativa" del processo penale ha solo recentemente attirato una maggiore attenzione degli studiosi e del legislatore, in particolare rispetto ad argomenti quali l'insufficiente disponibilità di personale rispetto al numero previsto dalle piante organiche, gli eccessivi carichi di lavoro e le innovazioni introdotte nel contesto dell'ufficio per il processo.

Questo rappresenta solo un elenco, certamente parziale, delle criticità più preganti ed evidenti che affliggono la giustizia italiana, la cui effettiva dimensione fenomenica non può essere definita se non attraverso un approccio anche empirico, risultando non più sufficiente la sola analisi giuridica tradizionale per conoscere tutti gli elementi e le interazioni rilevanti nella fase applicativa della norma. Difatti, il divario tra il dover essere normativamente previsto e il differente essere derivante dall'operare della disposizione nella materialità processuale è legato a una pluralità di interrelazioni, che l'operatore e lo studioso talvolta riescono a percepire rispetto a un singolo caso o a una coorte ristretta di essi, ma di cui non è possibile comprendere l'effettiva portata, ricorrenza e incidenza con i soli strumenti della ricerca giuridica tradizionale. Infatti, per poter valutare l'aderenza delle norme processuali penali, così come applicate nelle aule di giustizia, alla loro formulazione letterale e ai principi del giusto processo, appare necessario partire dallo studio degli elementi che descrivono la realtà del giudizio penale. In questo senso, i principali *output* sul piano empirico sono i dati giudiziari, per il cui studio è necessaria l'adozione di strumenti di analisi quantitativa.

Questo approccio permette, partendo dalla norma, di studiare i concreti effetti dalla stessa prodotti, di verificarne l'aderenza agli scopi per cui è stata introdotta, di valutarne l'efficacia sul piano della tutela dei diritti del cittadino e di approfondire i rapporti con le altre disposizioni. Pertanto, l'idea posta alla base della metodologia di ricerca integrata statistico-giuridica non è solo quella di elaborare un meccanismo per rendere più efficiente il processo penale, ma, più in generale, di migliorarne la qualità e di meglio bilanciare e garantire i diritti fondamentali in gioco. Per poter porre in essere tale attività è nevralgica la comprensione dei delicati meccanismi che, talvolta, da un "piccolo battito di ali" normativo portano a un tornado nelle aule di giustizia e, talaltra, fanno seguire a una riforma, talmente prorompente da far temere una "combustione atmosferica" di telleriana memoria[4], un'onda d'urto talmente debole da non essere in grado di smuovere nemmeno un foglio di carta delicatamente poggiato su pile di polverosi fascicoli.

[4] Il riferimento è al timore espresso dal fisico Edward Teller che l'utilizzo di una bomba atomica avrebbe potuto innescare una reazione a catena tale da incendiare l'atmosfera terrestre e, quindi, cancellare l'intera umanità. Tale prospettazione è stata successivamente smentita dai catastrofici esiti del Progetto Manhattan.

I.2 La necessità di un approccio interdisciplinare con le scienze statistico-matematiche

Compresa la necessità di affiancare allo studio del dato normativo e giurisprudenziale anche l'analisi del dato empirico, occorre individuare gli strumenti più idonei allo scopo. Appare evidente la necessità di uscire dai confini in cui è formalmente strutturato il mondo della ricerca, concepiti per esigenze di semplificazione come compartimenti stagni, ognuno caratterizzato da propri schemi e metodi di lavoro. Infatti, non è affatto inusuale che i diversi settori di studio si comportino come vasi comunicanti, consentendo il trasferimento di modelli propri di una disciplina in altre per cercare di studiare problemi che presentano aspetti di affinità. Spesso strumenti di ricerca nati in un determinato contesto si rivelano dotati di un'utilità trasversale e adattabili alle peculiari esigenze di un nuovo ambito di indagine. Addirittura, la trasmigrazione dello strumento nella nuova disciplina può portare alla scoperta di un utilizzo alternativo dello stesso, determinando così un ampliamento delle possibilità di ricerca e favorendo la creazione di ponti tra le diverse discipline.

In un'ottica di rinnovato interesse nello studio della *law in action*, incentrata sulla comprensione delle dinamiche che influiscono sull'applicazione del diritto processuale penale – le cui norme hanno la funzione di disciplinare la sequenza logica di azioni necessarie a dare attuazione ai precetti penali sostanziali, garantendo al contempo il massimo rispetto e bilanciamento dei diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento – nel mondo reale, occorre mutuare da altre discipline, che hanno il loro *core* proprio nello studio e nella comprensione della realtà, delle tecniche utili per lo studio del dato empirico. Gli elementi "esteriori" evincibili dalla realtà processuale, da cui iniziare la ricerca, sono i dati giudiziari, per il cui studio, come anticipato, è necessaria l'adozione di strumenti di analisi quantitativa[5]. In questo senso è centrale il portato della statistica giudiziaria, intesa come scienza che trasforma i dati giudiziari (per quanto di nostro interesse, i dati processuali penali) in informazioni attraverso le tecniche connesse al metodo statistico[6].

[5] In ambito internazionale, per quanto riguarda alcuni studi sull'applicazione di strumenti statistici al diritto, si segnalano le opere di M.O. FINKELSTEIN, *Basic Concepts of Probability and Statistics in the Law*, Springer, New York, 2009; WEISBURD D., BRITT C., *Statistics in Criminal Justice*, Springer, USA, 2014; JACKSON H., KAPLOW L., SHAVELL S., VISCUSI W., COPE D., *Analytical Methods for Lawyers*, Foundation Press, USA, 2017; BACHMAN R.D., PATERNOSTER R., *Statistics for Criminology and Criminal Justice*, Sage Publishing, USA, 2022.

[6] Esemplificativa della differenza tra dato e informazione è la frase di Bruno Chiandotto sul rapporto tra informazioni statistica e decisioni pubbliche: «frequentemente, gli operatori pubblici, nell'attivare i processi decisionali, prescindono completamente dalle informazioni, anche se qualche volta si basano su dei dati». Sul tema si vedano ZULIANI A., *L'informazione statistica: uno strumento indispensabile per decidere*, in *Annali di Statistica*, serie 9, vol. 7, 1987, pp. 109-110 e CHIANDOTTO B., *Informazione e governo della cosa pubblica*, in *Banca toscana - Studi e informazioni*, nn. 3-4, 1985. A livello di Unione Europea, l'articolo 3, comma 1, n. 1 del Regolamento n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alle statistiche europee, definisce «'statistiche': le informazioni quantitative e qualitative, aggregate e rappresentative che caratterizzano un fenomeno collettivo in una determinata popolazione».

Occorre fin da ora evidenziare che qui (e nel prosieguo) "dato giudiziario" verrà inteso in un'accezione più ampia rispetto a quella fornita dalla normativa vigente; infatti, con tale termine faremo riferimento a tutti i dati, intesi come rappresentazioni codificate di informazioni, inerenti a fenomeni che derivano dall'applicazione di leggi da parte degli organi giudiziari o dall'espressione della volontà dei soggetti che operano nel campo del diritto. Diversamente, il legislatore ha fornito una definizione di dato giudiziario più limitata e funzionale all'applicazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali. In particolare, il D.M. n. 102 del 24 maggio 2012, all'articolo 2, lettera f), definisce come dati giudiziari i dati personali idonei a rivelare la qualità di indagato, imputato, ovvero a conoscere la sottoposizione ad alcuni provvedimenti, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, quelli, definitivi, di condanna, di proscioglimento per difetto di imputabilità o che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'articolo 131-*bis* del codice penale e quelli che dispongono l'applicazione di misure di sicurezza personali e patrimoniali, l'amnistia, l'indulto o la grazia[7].

[7] Più nel dettaglio, il Decreto del Ministero della giustizia del 24 maggio 2012, n. 102, denominato «Regolamento concernente la tipologia e le modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 4, comma 10, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24», alla lettera f) dell'articolo 2, rubricato «definizioni», indica che sono dati giudiziari «i dati personali idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato». Tali provvedimenti sono, ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 313/2012, «a) i provvedimenti giudiziari penali di condanna definitivi, anche pronunciati da autorità giudiziarie straniere se riconosciuti ai sensi degli articoli 730 e seguenti del codice di procedura penale, salvo quelli concernenti contravvenzioni per le quali la legge ammette la definizione in via amministrativa, o l'oblazione limitatamente alle ipotesi di cui all'articolo 162 del codice penale, sempre che per quelli esclusi non sia stata concessa la sospensione condizionale della pena; b) i provvedimenti giudiziari definitivi concernenti le pene, compresa la sospensione condizionale e la non menzione, le misure di sicurezza personali e patrimoniali, gli effetti penali della condanna, l'amnistia, l'indulto, la grazia, la dichiarazione di abitualità, di professionalità nel reato, di tendenza a delinquere; c) i provvedimenti giudiziari concernenti le pene accessorie; d) i provvedimenti giudiziari concernenti le misure alternative alla detenzione; e) i provvedimenti giudiziari concernenti la liberazione condizionale; f) i provvedimenti giudiziari definitivi che hanno prosciolto l'imputato o dichiarato non luogo a procedere per difetto di imputabilità, o disposto una misura di sicurezza , nonché quelli che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'articolo 131-*bis* del codice penale.; g) i provvedimenti giudiziari definitivi di condanna alle pene sostitutive e i provvedimenti di conversione di cui agli articoli 66, terzo comma, e 72, quarto comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689; g-*bis*) i provvedimenti di conversione di cui agli articoli 71, 102, 103 e 108 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e di cui all'articolo 55 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274; h) i provvedimenti giudiziari del pubblico ministero previsti dagli articoli 656, comma 5, 657 e 663 del codice di procedura penale; i) i provvedimenti giudiziari di conversione delle pene pecuniarie; i-*bis*) l'ordinanza che ai sensi dell'articolo 464-*quater* del codice di procedura penale dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova, nonché le sentenze che dichiarano estinto il reato per esito positivo della messa alla prova ai sensi dell'articolo 464-*septies* del codice di procedura penale.; i-*ter*) i provvedimenti con cui il giudice dispone la sospensione del procedimento ai sensi dell'articolo 420-*quater* del codice di procedura penale [n.d.r. il riferimento deve intendersi, a seguito delle modifiche introdotte al codice di procedura penale dalla Legge 150 del 2022, anche alla sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo prevista dal novellato articolo 420-*quater*]; l) i provvedimenti giudiziari definitivi concernenti le misure di prevenzione della sorveglianza speciale semplice o con divieto o obbligo di soggiorno; m) i provvedimenti giudiziari concernenti la riabilitazione; n) i provvedimenti giudiziari di riabilitazione, di cui all'articolo 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327; o) i provvedimenti giudiziari di riabilitazione speciale relativi ai minori, di cui all'articolo 24 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, e successive modificazioni; […] r) i provvedimenti giudiziari relativi all'espulsione a titolo di

I dati giudiziari possono poi essere ulteriormente divisi, a seconda del settore da cui provengono, in dati giudiziari civili, penali, amministrativi, ecc. E ancora, i dati giudiziari penali possono essere distinti in: dati processuali penali, relativi ai procedimenti penali e all'attività giurisdizionale penale, che sono stati quelli più utilizzati in questa ricerca; dati sulla criminalità, concernenti le condotte poste in essere in violazioni di precetti penali e i loro autori; dati penitenziari, inerenti alla popolazione carceraria e agli istituti penitenziari[8].

Lo studio di questi dati con tecniche matematico-statistiche permette di razionalizzare la materia di studio attraverso l'adozione di un approccio quantitativo e, quindi, di misurare la portata e l'estensione dei fenomeni studiati. Infatti, questa tipologia di ricerca non si limita a uno studio tradizionale della lettera della norma, permettendo, invece, di approfondire nuovi aspetti legati agli effetti prodotti dalla stessa nella realtà processuale (studio *top-down*, che permette di passare da profili di studio qualitativi ad analisi quantitative). Un ulteriore vantaggio è legato al fatto che, una volta addentratosi nel livello di studio quantitativo, il ricercatore potrà, attraverso l'esame del dato empirico, dapprima, identificare gli elementi della disposizione che creano maggiori difficoltà applicative e, successivamente, ideare delle modifiche migliorative alla norma (fase *bottom-up*, che permette di raccogliere dal livello di studio quantitativo informazioni utili per il ripensamento "qualitativo" della norma).

In questo senso è esplicativa la frase attribuita a Henry Peter Brougham, secondo cui «le statistiche giudiziarie sono per il legislatore ciò che la carta, la bussola, lo scandaglio sono

---

sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come sostituito dall'art. 15 della legge 30 luglio 2002, n. 189; s) i provvedimenti amministrativi di espulsione e i provvedimenti giudiziari che decidono il ricorso avverso i primi, ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189; t) i provvedimenti di correzione, a norma di legge, dei provvedimenti già iscritti; u) qualsiasi altro provvedimento che concerne a norma di legge i provvedimenti già iscritti, come individuato con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della giustizia».

[8] Una prima divisione sistematica della statistica giudiziaria penale è stata proposta da De Castro, che distingue tra statistica giudiziaria in senso stretto - definita come «quella parte della statistica che riguarda l'amministrazione della giustizia penale; […] che si occupa dell'attività degli organi che cooperano all'attuazione della giustizia pena […] che studia sotto luce statistica gli organi e le attività di coloro che cooperano all'attuazione della giustizia» e, quindi, in ultima analisi «gli organi della Magistratura penale e la loro attività in rapporto alla delinquenza» -, che possiamo indicare come "statistica processuale penale", e statistica criminale, indicata come la «statistica che studia il fenomeno criminoso, analizzando i caratteri, le modalità, le qualità dei delitti e dei delinquenti». La statistica criminale veniva ulteriormente divisa in due correnti, quella «obbiettiva» che «studia il fenomeno della delinquenza dal punto di vista obbiettivo cioè del reato», più vicina al diritto penale sostanziale, e quella «subbiettiva» che «studia il fenomeno della delinquenza dal punto di vista […] del delinquente, di solito nella sua veste di imputato o condannato». Sul punto si veda DE CASTRO D., *La statistica giudiziaria penale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1931, pp. 1-13. Per un approfondimento sul tema della statistica giudiziaria si vedano FILOMENO M., ROCCHETTI I., *Dati e metodi per la statistica giudiziaria*, Roma Tre-Press, Roma, 2023, p. III-VII; CERULLI IRELLI V., *Statistica*, in *Enciclopedia del diritto*, 43, Milano, 1990, pp. 669-693 e ISTAT, *Istruzioni per le rilevazioni delle statistiche giudiziarie. Metodi e norme. Serie B n. 24*, 2 tomi, Roma 1988, nonché ISTAT, *Statistiche giudiziarie penali. Anno 1992*. *Annuario 1*, Roma 1994.

per il navigatore»[9], essendo uno strumento indispensabile per poter coscientemente orientare la propria attività di governo[10].

Sebbene la statistica (descrittiva) abbia carattere certamente retrospettivo, permettendo di interpretare quanto già verificatosi, è molto interessante l'idea di utilizzare nello studio della procedura penale strumenti di analisi predittiva[11], di origine statistico-matematica (statistica inferenziale), al fine di valutare il reale impatto che una modifica normativa o organizzativa può avere sul processo penale o, meglio, sui suoi numeri. Pertanto, una volta circoscritto l'oggetto di studio e individuata una possibile soluzione, l'utilizzo di modelli statistico-matematici permette di prevedere gli effetti della novella e di monitorarne i risultati nel tempo.

Tale metodologia di lavoro potrebbe, poi, essere adottata dal legislatore (oppure da chi si occupa dell'organizzazione e della distribuzione delle risorse economiche e umane all'interno delle sedi giudiziarie) per migliorare e rendere più efficiente il processo decisionale o organizzativo, nonché per verificare la funzionalità delle proprie scelte sul piano dei risultati[12].

---

[9] La frase è attribuita a Lord Henry Peter Brougham da DE CASTRO D., *La statistica giudiziaria penale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1931, p. 3 e MESSEDAGLIA A., *La statistica della criminalità*, Tipografia Elzeviriana, Roma, 1879, p. 14.

[10] In questo senso anche Luigi Lucchini, il quale, sul finire del XIX secolo, affermava che «la statistica non è arida ed infeconda raccolta di cifre; e la Statistica giudiziaria in particolare, che tocca ai rapporti più intimi ed ai fenomeni più vitali del consorzio civile non deve riguardarsi come avente esistenza e scopi suoi propri, ed estranei all'Amministrazione della giustizia. Di questa, invece seguendone e segnandone le vicende, le deficienze ed i fasti, gli insuccessi ed i trionfi, deve considerarsi tra gli ausiliari e strumenti più essenziali ed efficaci. I dati della Statistica forniscono le prove del modo come funziona la giustizia sociale, ne esprimono e controllano l'andamento, ne segnalano le imperfezioni ed i progressi, ne suggeriscono le riforme», v. LUCCHINI L., *Relazione sui mezzi opportuni per provvedere al buon andamento della Statistica giudiziaria*, in *Annali di statistica*, serie 4, vol. 88, 1897, pp. 383-384. Rende molto bene il concetto anche la sintetica, ma incisiva, frase «Conoscere per legiferare», che campeggiava sulla prima colonna della prima pagina del Corriere della Sera, nella sua edizione del 3 marzo 1960, a firma di Luigi Einaudi, che - a proposito delle problematiche connesse alla scarsa qualità dei prodotti legislativa - evidenziava come per poter ben legiferare occorre avere a disposizione informazioni fondate e rilevanti. È, peraltro, suggestivo, rispetto al ruolo centrale che può avere la statistica nella programmazione statale, evidenziare che il termine "statistica" letteralmente significa «descrizione dello Stato», poiché nasce come tecnica per studiare l'articolazione dell'apparato pubblico, anche se tali tecniche verranno successivamente utilizzate con maggiore profitto nelle scienze naturali, ambito in cui ancora oggi trovato grandissima applicazione. Sul punto si veda RICOSSA S., *1926-1986: come cambia il ruolo dell'informazione statistica*, in *Annali di Statistica*, serie 9, vol. 7, 1987, pp. 29-30.

[11] L'analisi predittiva comprende una moltitudine di tecniche di modellazione predittiva finalizzate ad analizzare dati storici e attuali per fornire predizioni su eventi futuri. Un settore dove questi strumenti sono molto utilizzati è quello assicurativo, per una panoramica sul punto si veda C. Nyce*, Predictive Analytics White Paper*, American Institute for Chartered Property Casualty Underwriters - Insurance Institute of America, USA, 2007.

[12] Si consenta di fare riferimento a DI CANDIA T., *Lo studio del dato statistico come strumento per l'individuazione di nuove soluzioni ai problemi del processo penale italiano*, in AA.VV, *Metodologie della ricerca interdisciplinare. Atti della giornata della ricerca DiDEC 2022*, a cura di PERINI C., LEONE C., Mimesis, Milano, 2023, pp. 49-52; In questo senso anche ZULIANI A., *op. cit*, pp. 109-110, il quale sostiene che, una volta conosciuta la situazione sulla quale è necessario intervenire, è possibile definire un disegno di intervento e simulare attraverso un modello gli esiti di tale azione e le relative conseguenze sul sistema. Sulla scorta degli esiti delle simulazioni è quindi possibile scegliere e adottare fra le possibili alternative quella più convincente. Inoltre, nel corso dell'esecuzione sarà possibile raccogliere ulteriori dati da cui avviare un processo di apprendimento e miglioramento.

I.3 Il ruolo della statistica giudiziaria processuale penale in Italia: passato, presente e futuro (la "statistica giudiziaria 2.0")

Sotto il profilo storico, la statistica giudiziaria ha ricoperto nei primi vent'anni dell'Italia unita il ruolo di mero strumento per la raccolta delle informazioni da fornire allo Stato sull'amministrazione della giustizia. La situazione si è fortemente evoluta nel quarantennio compreso tra gli anni '80 del XIX secolo e il primo decennio del XX, quando ha assunto un ruolo molto importante nel panorama nazionale. Quest'epoca si è caratterizzata per un forte interesse per l'applicazione della statistica allo studio della giustizia penale, in linea con il generale favore per il positivismo e la crescente fiducia nelle scienze. Si passa dall'idea della statistica quale strumento di mera descrizione dei fenomeni a quella di scienza che fornisce gli ausili per indagare le leggi che governano tali fenomeni, così ampliando le possibilità di utilizzo ed estendendole ad ambiti attinenti a qualsiasi campo del sapere, tra cui il diritto processuale penale[13].

In questo periodo storico l'interesse per la materia si sviluppò tanto nelle aule universitarie quanto nei palazzi del potere, così che se ne occuparono eminenti personaggi dell'epoca, del calibro di Angelo Messedaglia[14], Luigi Bodio[15] e Luigi Lucchini[16].

Tale era l'interesse per la statistica giudiziaria che si decise, dapprima, di costituire, con il Regio Decreto del 22 dicembre 1872, l'Ufficio centrale di statistica all'interno del Ministero di grazia e giustizia e, qualche anno dopo, una commissione in materia di statistica giudiziaria civile e penale. A riprova della centralità dell'approccio quantitativo nella definizione delle politiche penali e dell'effettivo ruolo preminente svolto da questa commissione, depongono le più di cento tra circolari, comunicazioni, interrogazioni, istruzioni, mozioni, osservazioni,

[13] Per un approfondimento sulla storica della statistica e, in particolare, della diffusione nel nostro Paese si veda PERELLI D'ARGENZIO, M.P., *Storia della statistica: i momenti decisivi*, in *L'insegnamento della matematica e delle scienze integrate*, vol. 25, 2002, pp. 524-548.

[14] Angelo Messedaglia è stato docente universitari, fondatore della scuola italiana di Statistica, membro dell'Accademia Nazionale dei Lincei, deputato e senatore del Regno, presidente della Commissione per la statistica giudiziaria. In materia di statistica giudiziaria penale si ricordano gli scritti, *Le statistiche criminali dell'Impero austriaco nel quadriennio 1856-59. Con particolare riguardo al Lombardo-Veneto e col confronto dei dati posteriori fino al 1864 inclusivamente. Esposizione critica*, Giuseppe Antonelli Editore, Venezia, 1866; MESSEDAGLIA A., *La statistica della criminalità*, Tipografia Elzeviriana, Roma, 1879.

[15] Luigi Bodio è stato presidente per più di un decennio dell'Istituto Internazionale di Statistica e membro dell'Accademia Nazionale dei Lincei. Di lui si ricordano le molteplici relazioni, tra le quali si segnalano in particolare BODIO L., *Relazione alla Giunta Centrale di Statistica sulla statistica degli omicidi in Italia in confronto con gli altri Stati*, in *Annali di Statistica*, serie I, vol. 9, 1877; BODIO L., *Relazione sulla statistica giudiziaria penale fatta col mezzo delle schede*, *Annali di Statistica*, serie IV, vol. 86, 1896.

[16] Luigi Lucchini è stato professore di Diritto e procedura penale, fondatore della *Rivista penale*, deputato e senatore del Regno, membro della Commissione per le statistiche giudiziarie, nonché consigliere alla Corte di cassazione. Nell'ambito della statistica processuale penale è autore di importati scritti, tra cui LUCCHINI L., *Sull'ammonizione e sul domicilio coatto secondo la vigente legislazione italiana: studi statistici e critici*, in *Annali di Statistica*, serie 2, vol. 25, 1881; LUCCHINI L., *Relazione sui risultati principali delle statistiche pubblicate e dei resoconti del Pubblico Ministero in materia penale*, in *Annali di Statistica*, serie 3, vol. 10, 1884; LUCCHINI L., *Relazione su una statistica della difesa, particolarmente ufficiosa, nei giudizi penali*, in *Annali di Statistica*, serie 4, vol. 92, 1898.

proposte, prospetti, relazioni e schede, che costituiscono gli atti della commissione in materia di statistica giudiziaria penale, senza considerare quelli in materia di ordinamento delle statistiche giudiziarie, nonché di statistica giudiziaria civile, commerciale e amministrativa[17].

L'interesse scientifico per questa materia era crescente anche negli ambienti accademici tanto da inserire, con il Regio Decreto del 11 ottobre 1875, n. 2775, la statistica come materia obbligatoria nei corsi di giurisprudenza.

Tuttavia, con l'avvento del nuovo secolo si ha un drastico calo di attenzione per l'argomento, da cui consegue una netta contrazione dell'attività della Commissione, fino ad interrompersi nel 1910. Parallelamente, già dal 1903 si inizia a discutere della rimozione dell'insegnamento della statistica dal programma di studio delle facoltà di giurisprudenza[18], decisione a cui successivamente verrà data attuazione da quasi tutte le Università, con poche eccezioni.

Per la statistica giudiziaria come scienza integrativa dello studio del diritto venne meno quasi ogni interesse e, come del «Ritratto di signora» di Klimt, se ne perse ogni traccia per molto tempo. Ciononostante, non sono venute meno le attività di raccolta delle rilevazioni statistiche «ordinarie» o «a quadro fisso» in materia penale[19], portate avanti senza soluzione di continuità fino ad oggi. In particolare, sono stati raccolti i dati relativi ai flussi dei procedimenti in entrata, definiti e pendenti[20], anche se tale attività non è stata più accompagnata da quella spinta all'analisi quantitativa finalizzata alla comprensione delle correlazioni tra fenomeni e alle leggi che le governano. Addirittura, la considerazione della statistica calava tanto

[17] Utile strumento per orientarsi tra gli atti della Commissione, che nel corso degli anni cambierà più volte denominazione (Commissione per il riordinamento della statistica giudiziaria civile e penale; Commissione per la statistica giudiziaria civile, commerciale e penale; Commissione per la statistica giudiziaria civile e penale; Commissione per la statistica giudiziaria e notarile), sono gli indici degli annali di statistica, in particolar modo si vedano *Indici degli Annali di statistica. Anni 1871-1996*, in *Annali di* Statistica, serie 10, vol. 12, 1996, pp. 408-415; *Indici degli Annali di Statistica dal 1871 al 1934: Indice cronologico, Indice alfabetico per autori, Indice sistematico per argomenti, Indice alfabetico dei nomi*, in *Annali di Statistica*, serie 6, vol. 30, 1934, pp. 289-296.

[18] Per un approfondimento sull'introduzione e la storia dell'insegnamento della statistica nella facoltà di giurisprudenza si veda CONTENTO A., *La statistica nell'insegnamento universitario*, in *Giornale degli economisti*, n. 26, 1903, pp. 423-427.

[19] I termini "statistiche ordinarie" o "statistiche a quadro fisso" sono stati introdotti da Messedaglia per indicare le rilevazioni di dati aventi il medesimo oggetto eseguite con cadenza regolare, contrapponendole alle statistiche che hanno un carattere periodico irregolare o che variano nell'oggetto rilevato, preferendo le prime poiché idonee a eseguire studi più completi. Sul punto si veda MESSEDAGLIA A., *op. cit.*, pp. 16-18.

[20] Quanto alle statistiche giudiziarie ordinarie, per esaminare le serie storiche - relative al numero di: procedimenti penali sopravvenuti ed esauriti in primo grado e in appello per ufficio giudiziario dal 1951; delitti denunciati con autore noto per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale; delitti con autore ignoto a partire dal 1880; condannati per delitto con sentenza irrevocabile secondo il tipo di delitto, la pena, il sesso e il paese di nascita dal 1890 -, si veda ISTAT, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, Istituto nazionale di statistica, Roma, 2012, pp. 253-337.

da arrivando ad avere nel Ventennio nero una mera funzione di strumento politico funzionale alla propaganda di regime[21].

Nel lungo e freddo inverno che avvolse la statistica giudiziaria penale fino agli albori del XXI secolo possono essere individuati solo alcuni sprazzi di luci, che si rivelarono, però, non sufficienti a risvegliare l'interesse sopito della comunità giuridica[22].

Il terreno per una nuova primavera della materia iniziò ad essere preparato alla fine degli anni '80, quando iniziarono a svilupparsi due tendenze, rivolte all'informatizzazione dell'apparato pubblico e ad una maggiore attenzione rispetto all'efficienza dell'azione della Pubblica Amministrazione.

Sotto il primo profilo, in questo periodo, con la diffusione dell'informatica, iniziò l'opera di ammodernamento dell'apparato statale italiano, attraverso l'inserimento dei dispositivi informatici nelle dotazioni dei diversi uffici pubblici. L'introduzione di questi strumenti ha permesso, da una parte, una più facile e rapida archiviazione delle informazioni, tra cui anche dei dati giudiziari, e, dall'altra, ne ha facilitato l'organizzazione, la consultazione, la condivisione e l'accesso[23].

Negli stessi anni, si ponevano le basi per l'importante spinta riformista dell'attività esecutiva e di governo del Paese – finalizzata anche a garantire una gestione più efficiente della cosa pubblica – che si svilupperà nell'ultimo quindicennio del Novecento e che, attraverso la riorganizzazione del sistema di raccolta delle informazioni, inciderà in modo determinante sulle applicazioni della statistica giudiziaria nel panorama nazionale[24]. Invero, in questo con-

---

[21] In questo senso si esprime Sergio Ricossa, il quale evidenzia che l'informazione statistica nel 1926, anno di fondazione dell'Istituto Centrale di Statistica, non era più vista come un servizio pubblico per il cittadino bensì come un «servizio del governo per il governo». Tanto che nell'atto costitutivo, all'Istituto Centrale di Statistica si negava ogni iniziativa autonoma di rilevazione, subordinandone l'attività alle indicazioni di ricerca disposte dal governo. Addirittura, la statistica non era più uno strumento informativo necessario per poter operare decisioni politiche, ma diventata lo strumento da utilizzare a posteriori per confermare la bontà del proprio operato. In questi termini RICOSSA S., *1926-1986: come cambia il ruolo dell'informazione statistica*, in *Annali di Statistica*, serie 9, vol. 7, 1987, p. 31, che, in merito, affermava: «accadeva piuttosto che si deliberasse prima di informarsi statisticamente, e che si raccogliessero i dati a posteriori, con la speranza di trovarvi conferma della bontà della precedente scelta politica intuitiva. Il presunto genio politico dei governanti non poteva dipendere da banali informazioni statistiche, sulla cui completa attendibilità, per giunta, nessuno giurava».

[22] Il riferimento è alle opere di Diego De Castro, docente universitario, fondatori dell'Istituto di Statistica dell'Università di Torino, membro della Società Italiana di Statistica, della *Royal Statistical Society* e dell'Istituto Internazionale di Statistica. In particolare, egli si è adoperato per cercare di dare un'autonomia scientifica alla statistica processuale penale, distinguendola dalla statistica criminale, nonché fornendone una definizione e un inquadramento generale. Si veda DE CASTRO D., *La statistica giudiziaria penale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1931, che, inoltre, disegna un interessante panorama sulla storia della statistica giudiziaria penale e sullo stato dell'arte negli anni '30. Degni di nota, anche se a carattere più criminologico, sono gli scritti *Alcune lezioni di statistica della criminalità*, Libreria Scientifica Giappichelli, Torino, 1934, e *Misure statistiche della criminalità e della criminosità*, Giuffrè, Milano, 1955. Un interessante quadro sullo stato della statistica processuale a inizio anni '80 è, invece, dipinto dal contributo di GRECO M., *La statistica processuale: analisi critiche e proposte operative*, in *Annali di Statistica*, serie 9, vol. 1, 1981, pp. 279-284.

[23] In questo si veda ZULIANI A., *op. cit.*, pp. 115-116.

[24] Il riferimento è alle riforme che seguiranno di lì a qualche anno in materia di: privatizzazione delle reti e delle aziende pubbliche; pubblico impiego (D.Lgs. 29/1993); procedimento amministrativo (L. 241/1990); decentramento amministrativo; riduzione dei costi della P.A., riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri (D.Lgs

testo di generale rinnovamento istituzionale, è stata adottata la Legge 23 agosto 1988, n. 400, relativa alla disciplina dell'attività di Governo e all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che, all'articolo 24, rubricato «Delega per la riforma degli enti pubblici di informazione statistica», poneva le basi per la riforma dell'apparato pubblico di raccolta dei dati e per l'istituzione, l'anno successivo, ad opera del D.Lgs. 6 settembre 1989, n. 322, del Sistema statistico nazionale[25]. Il precedente apparato veniva quindi rinnovato sulla base di alcuni principi cardine, quali: la creazione di un sistema di coordinamento di tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta di dati, al fine di evitare inutili parcellizzazioni e duplicazioni delle informazioni; la creazione di una rete capillare di uffici di statistica all'interno delle articolazioni dell'amministrazione pubblica; l'imparzialità e la completezza nell'elaborazione dei dati; la possibilità anche per i cittadini di accedere alle informazioni statistiche[26].

Con questi presupposti, uno tecnico, costituito dalle nuove possibilità di raccolte ed elaborazione dei dati derivanti dalla diffusione delle architetture informatiche, e l'altro organizzativo, incentrato sulla ristrutturazione del sistema statistico nazionale che veniva orientano ai principi di completezza e capillare diffusione della raccolta dei dati, si apriva il nuovo millennio. Peraltro, si aggiunga che la fine del "secolo breve" aveva portato in dono una nuova visione sulle modalità di gestione dell'amministrazione pubblica, incentrata sulla programmazione strategica, sulla valutazione delle performance e sulla *customer satisfaction*[27].

303/1999) e dei Ministeri (D.Lgs. 300/1999). Mentre, per un'interessante panoramica sulla situazione dell'amministrazione pubblica per come si presentava all'alba degli anni '80 si veda il «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato», a firma dell'allora Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini, trasmesso alle Camere il 16.11.1979. In particolare, appaiono degni di noti i rilievi operati in materia di scarsa produttività dei servizi (e conseguente necessità di introdurre indici di misurazione dell'efficienza), obsolescenza degli spazi di lavoro e arretratezza tecnologica. Sul punto v. GIANNINI M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Tipografia del Senato, Roma, 1979, pp. 8-19.

[25] Il Sistema statistico nazionale (Sistan) costituisce la rete dei soggetti pubblici e privati, indicati dall'art. 2 del D. Lgs. 322/1989, che si occupano dell'informazione statistica ufficiale. Si segnala fin d'ora, per quanto di interesse in questa ricerca, che ne fanno parte anche l'Istat e gli uffici di statistica centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato, tra cui la Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa (DGStat) del Ministero della Giustizia (sull'evoluzione, l'organizzazione, i compiti e i dati raccolti dalla DGStat, v. *infra* I.5).

[26] In particolare, il primo comma dell'art. 24 della L. 400/1988, situato nel capo IV relativo all'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri e al riordino di talune funzioni, indicava i seguenti principi e criteri direttivi ai quali il nuovo sistema di statistica si sarebbe dovuto ispirare: «a) che sia attuato il sistematico collegamento e l'interconnessione di tutte le fonti pubbliche proposte alla raccolta e alla elaborazione dei dati statistici a livello centrale e locale; b) che sia istituito un ufficio di statistica presso ogni amministrazione centrale dello Stato, incluse le aziende autonome, e che gli uffici così istituiti siano posti alle dipendenze funzionali dell'ISTAT; c) che siano attribuiti all'ISTAT i compiti di indirizzo e coordinamento; d) che sia garantito il principio dell'imparzialità e della completezza nella raccolta, nella elaborazione e nella diffusione dei dati; e) che sia garantito l'acceso diretto da parte del Parlamento, delle regioni, di enti pubblici, di organi dello Stato, di persone giuridiche di associazioni e singoli cittadini ai dati elaborati con i limiti espressamente previsti dalla legge e nel rispetto dei diritti fondamentali della persona; f) che sia informato annualmente il Parlamento sull'attività dell'ISTAT, sulla raccolta, trattamento e diffusione dei dati statistici da parte della pubblica amministrazione; g) che sia garantita l'autonomia dell'ISTAT in materia di strutture, di organizzazione e di risorse finanziarie».

[27] In questo senso, BASSANINI F., *Twenty years of administrative reform in Italy,* in *The Journal of European Economic History*, n. 1, 2010, p. 371.

Nonostante una tale preparazione del terreno, dovranno passare ancora anni prima che un interesse accademico e politico si formi in materia di statistica processuale, in specie, penale.

Un contributo decisivo in questo senso è stato apportato dall'influenza avuta sul nostro Paese dalla "piccola" e "grande" Europa.

Quanto alla prima, cruciale è stato l'avanzamento del processo di integrazione europea che, a seguito dell'adozione della moneta unica prima, e del Trattato di Lisbona del 2007 poi, ha rafforzato ulteriormente i legami e le "relazioni statistiche" tra l'Italia e l'Unione. Sotto il primo profilo, legato all'introduzione dell'euro, era (ed è) necessario per poter entrare a far parte dell'eurozona possedere una serie di requisiti economici e finanziari, misurati attraverso l'elaborazione di indici statistici. Quanto al secondo aspetto, l'adozione del «Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità europea» ha comportato un rafforzamento complessivo dell'Unione e maggiori capacità di intervento nei settori di propria competenza, moltiplicando e rendendo più strette le interazioni tra il sistema statistico nazionale e quello europeo.

L'ambiente italiano è stato positivamente influenzato da quello eurounitario, poiché in quest'ultimo la statistica rappresenta uno strumento imprescindibile, ricoprendo sia un ruolo chiave nella comprensione – attraverso la "lingua universale dei numeri" – delle situazioni esistenti all'interno dell'organizzazione e dei diversi Stati membri (permettendo di ricavare tutte le informazioni necessarie per operare le proprie scelte consapevolmente) sia come strumento di monitoraggio e verifica del raggiungimento degli obiettivi nazionali e sovranazionali; su quest'ultimo aspetto si tornerà a breve con riferimento al fondo *Next Generation EU*.

Un ruolo primario spetta alla statistica anche in seno all'altra grande organizzazione europeo di cui fa parte l'Italia, ovvero il Consiglio d'Europa, che ha lo scopo di promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti umani. A questo fine è stata concepita la Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, che, all'articolo 6, sancisce il diritto a un equo processo, incentrato, tra gli altri, sui principi di pubblicità, durata ragionevole, indipendenza, imparzialità e legalità. L'avvento del nuovo secolo ha portato anche nell'Europa "dei diritti" una visione "statistica" e nuove riflessioni in tema di efficienza e qualità della giustizia, nonché di misurazione della stessa. In quest'ottica, per meglio monitorare il rispetto di diritti sanciti dalla Convenzione e migliorare la cooperazione tra gli Stati, è stata istituita la Commissione per l'efficienza della giustizia (*Council of Europe European Commission for the efficiency of justice/ Conseil de l'Europe Commission européenne pour l'efficacité de la justice*, comunemente indicata con l'acronimo CEPEJ), avvenuta con la Risoluzione Res(2002)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

adottata il 18 settembre 2002. A tale organo è stato affidato il compito di raccogliere e analizzare le informazioni e i dati relativi ai sistemi giudiziari nazionali, anche definendo appositi strumenti di misurazione e valutazione, allo specifico scopo di conoscere e individuare le criticità strutturali riscontrate, nonché di proporre delle soluzioni alle stesse[28].

Pertanto, la statistica giudiziaria ha iniziato a raggiungere una certa diffusione nel nostro Paese grazie alla più semplice e rapida raccolta dei dati derivanti dall'informatizzazione dei sistemi di gestione amministrativa dei processi (anche se con livelli diversi di avanzamento tra settore civile e penale, come avremo modo di vedere nel prosieguo, v. *infra* I.5), al venir meno del sistema "dualistico" nella raccolta dei dati processuali in favore del "monopolio" del Ministero della giustizia, nonché alla "pressione" connaturata alla partecipazione al Sistema statistico europeo, che richiede di garantire dei procedimenti di raccolta delle informazioni comuni e degli standard qualitativi elevati.

Tale maggiore diffusione delle statistiche giudiziarie ha permesso una più ampia conoscenza delle caratteristiche, dei pregi, dei difetti e dei grandi mali del sistema giustizia italiano, nonché degli indici e delle tecniche utilizzate nella statistica processuale penale. Sulla scorta di ciò, soprattutto negli ultimi anni, hanno iniziato a moltiplicarsi gli studi che si incentrano sull'esame dei dati per meglio comprendere alcuni istituti processuali o per evidenziare le criticità del sistema, soprattutto sul piano dell'efficienza[29].

Passando, invece, a esaminare le attuali concrete applicazioni degli strumenti quantitativi alla giustizia, appare evidente che la "cultura" statistica sta trovando applicazione con una certa continuità anche all'interno dei palazzi di giustizia e negli uffici del Ministero. In particolare, tale approccio viene adottato, da una parte, al fine di valutare le *performance* del sistema sul piano oggettivo e soggettivo e, dall'altra, per prendere decisioni in merito alle misure organizzative da adottare.

---

[28] Sul ruolo della CEPEJ nel sistema delle fonti della statistica giudiziaria e sui dati dalla stessa diffusi vedi *infra* I.5.

[29] Il riferimento è a lavori come quelli di MARSELLI, R., VANNINI, M., *L'efficienza tecnica dei distretti di Corte d'Appello italiani: aspetti metodologici, benchmarking e arretrato smaltibile*, Cuec Editrice, Cagliari, 2004; PEYRACHE A., ZAGO A., *2016. Large courts, small justice!*, in *Omega,* vol. 64, 2016, pp. 42-56; NISSI E., GIACALONE M., CUSATELLI C, *The Efficiency of the Italian Judicial System: A Two Stage Data Envelopment Analysis Approach*, in *Social Indicators Research*, vol. 146, no. 1/2, 2019, pp. 395-407; GIALUZ M., DELLA TORRE J., *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Giappichelli Editore, Torino, 2022; DELLA TORRE J., *La crisi dell'appello penale nel prisma della statistica giudiziaria*, in *Archivio penale*, n. 2, 2022, pp. 471-530. Questo tipo di studi trova, invece, maggiore applicazione del settore civile, che si caratterizza per un migliore sistema di raccolta e gestione delle statistiche. In merito, tra gli altri, si vedano: MARCHESI D., *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, Il Mulino, Bologna, 2003; FELLI, L., TRIA, G., LONDONO-BEDOYA, D., SOLFERINO N., *The "Demand for Justice" in Italy: Civil Litigation and the Judicial System*, in AA.VV., *Italian Institutional Reforms. A Public Choice Perspective*, a cura di PADOVANO F., RICCIUTI R., Springer, New York, pp. 162-173; CASTRO, M. F., GUCCIO C., *Searching for the source of technical inefficiency in Italian judicial districts: an empirical investigation,* in *European Journal of Law and Economics*, Vo. 38, 2012, pp. 369-391; IPPOLITI R., *La competitività del mercato forense e l'efficienza giudiziaria*, in *Economia Pubblica*, n. 2, 2014, pp. 53-90.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, nel tentativo di allocare nel miglior modo possibile presso i diversi uffici giudiziari le risorse, tradizionalmente scarse, umane (magistrati, cancellieri, funzionari, ecc.) ed economiche, il Ministero ha sviluppato degli indici idonei a rappresentare il livello di bisogno dei singoli uffici. Infatti, per dare una dimensione oggettiva alle diverse esigenze e creare una gerarchia nelle urgenze, sono stati individuati dei criteri di ripartizione diretti al riequilibrio dei carichi di lavoro. Più dettagliatamente, sono stati elaborati degli indici numerici che quantificano la dimensione dell'intervento necessario al fine di favorire una corretta amministrazione della giustizia. In questo senso, le piante organiche degli uffici giudiziari – che indicano il numero di magistrati e di personale amministrativo teoricamente necessario per far fronte ai carichi di lavoro dell'ufficio – sono calcolate considerando un insieme di dati, tra cui quelli relativi alla popolazione residente servita dall'ufficio giudiziario, al tempo medio necessario per la definizione dei procedimenti e all'ammontare dell'arretrato accumulato. Pertanto, il relativo indice di scopertura – dato dalla differenza tra i posti previsti a organico e le persone effettivamente assegnate all'ufficio – è uno dei criteri principali utilizzati per l'assegnazione delle risorse umane presso le sedi che ne sono maggiormente bisognose[30].

Quanto alla valutazione delle *performance* sul piano oggettivo, sono stati elaborati alcuni indici statistico-matematici per valutare il rendimento degli uffici giudiziari, quali il valore assoluto delle pendenze, la variazione percentuale delle stesse nel corso degli anni, il tasso delle pendenze ultra-biennali e ultra-triennali, la capacità di smaltimento dell'arretrato o *clearance rate*, la durata effettiva del procedimento e il *disposition time*. Questi ultimi tre indici sono particolarmente importanti.

Il *clearance rate* è l'indicatore percentuale ottenuto dalla divisione del numero di procedimenti definiti nell'anno con quella dei procedimenti sopravvenuti in un determinato pe-

[30] La disciplina delle piante organiche fisse è definita dal Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sull'ordinamento giudiziario, e dalla Legge 5 marzo 1991, n. 71, così come da ultimo modificata dall'articolo 1, comma 614 della Legge 30 dicembre 2021, n. 234; mentre, la norma di riferimento in materia di dotazioni organiche flessibili è la legge 27 dicembre 2019, n. 160. Le piante fisse servono a garantire che l'ufficio sia dotato del personale sufficiente a far fronte al carico ordinario di domanda di giustizia, mentre le piante flessibili serve per destinare risorse in modo rapido a quelle situazioni straordinarie di sofferente temporanea. Quanto alle modalità di quantificazioni di queste piante, vengono considerati i dati di flusso delle iscrizioni e delle pendenze, l'indice *city user* (ovvero di popolazione non residente ma che insiste su una determinata area per ragioni di lavoro, studio, turismo, salute o sport), l'incidenza della criminalità organizzata attraverso l'indicatore di organizzazione criminale (IOC) di Eurispes, la concentrazione di imprese sul territorio, l'indice di ricambio o *clearance rate*, la durata calcolata con il *disposition time*, i trend di riferimento delle iscrizioni, la competenza distrettuale dell'ufficio di primo grado. Questi indicatori vengono utilizzati non nella dimensione statica e puntuale ma considerando il *trend* di periodo. In questo senso, per un'indicazione dei criteri puntuali utilizzati per la rideterminazione delle piante organiche si veda la «2ª Relazione tecnica sul progetto di determinazione delle piante organiche del personale di magistratura di merito in attuazione dell'articolo 1 comma 379 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 uffici giudiziari di primo grado e secondo grado, sorveglianza e minori all'esito del parere espresso dal Consiglio superiore della magistratura» a firma del Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Ministero della Giustizia Barbara Fabbrini.

riodo. Viene calcolato: definiti periodo/iscritti nel periodo*100. Ha lo scopo di mostrate la capacità del sistema di far fronte, o meno, ai flussi di domanda di giustizia. Un valore pari al 100% significa che l'ufficio è in grado di definire tutti i nuovi procedimenti iscritti, senza, tuttavia, essere in grado di incidere sull'eventuale arretrato presente. Un tasso superiore al 100% indica che l'ufficio è in grado di definire un numero di procedimenti superiore rispetto a quelli iscritti e che, quindi, l'arretrato si sta riducendo. Un valore inferiore al 100%, al contrario, evidenzia che l'ufficio non è in grado di definire tanti procedimenti quanti sono quelli sopravvenuti e, pertanto, c'è un aumento dell'arretrato.

Come detto, gli indicatori per valutare la durata dei procedimenti penali (ma anche civili) sono quelli della durata effettiva e del *disposition time*.

La durata effettiva è determinata dalla differenza tra la data di sopravvenienza (tendenzialmente coincidente con quella di iscrizione a ruolo) e la data di definizione (in cui viene emessa la sentenza o un altro provvedimento di definizione della fase). Tale indicatore misura il tempo effettivo che è stato necessario per definire i procedimenti che si sono conclusi nel periodo di riferimento, come ad esempio la durata media effettiva di tutti i procedimenti definiti in un determinato anno. Sul piano della misurazione, come sopra accennato, la durata effettiva è calcolata come la differenza tra la data di definizione e la data di iscrizione del procedimento, mentre la durata effettiva media è individuata facendo la media della durata di tutti i procedimenti definiti nell'arco temporale di riferimento.

Diversamente, il *disposition time* fa riferimento alla durata prevista (durata prognostica), stimando il tempo che sarà prevedibilmente necessario per definire i procedimenti pendenti in un determinato momento, avendo riguardo alla capacità definitoria degli uffici in quel preciso termine. L'indice è, quindi, incentrato sul confronto tra le pendenze alla fine dell'anno e il numero di procedimenti definiti nello stesso.

La formula di calcolo, conseguentemente, è: procedimenti pendenti finale anno[calcolato sottraendo al numero dei procedimenti iscritti il numero dei procedimenti definiti e sommando con l'eventuale arretrato]/procedimenti definiti anno, moltiplicato per 365 giorni. Più sinteticamente: pendenti finali/definiti*365. Se il risultato è pari o inferiore a 365 significa che l'ufficio sarà presumibilmente in grado di definire entro il lasso temporale di un anno le pendenze sopraggiunte (o accumulate); un *disposition time* superiore a 365 invece indica che l'ufficio di riferimento (o il sistema nel suo complesso, a seconda di quale sia il riferimento) non è in grado di definire tutti i procedimenti sopraggiunti o precedentemente accumulati e, quindi, si prevede che per definire i procedimenti pendenti in un dato momento sarà necessario un tempo superiore all'anno.

Questo indicatore è stato ideato dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) ed è ormai largamente diffuso a livello europeo e nazionale, tanto da essere utilizzato come parametro per valutare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNRR in tema di riduzione della durata dei procedimenti.

Come precisato anche dalla stessa CEPEJ, il *disposition time* non deve essere confuso con l'indice della durata media effettiva, visto sopra. La differenza tra i due indicatori, *disposition time* e durata media effettiva, sta nel fatto che il secondo è un sistema di calcolo per identificare la durata che hanno avuto nella realtà i procedimenti, mentre il primo non è un sistema di calcolo della realtà ma solo un sistema di previsione.

La determinazione della durata effettiva richiedere una serie di dati puntuali e di dettaglio che spesso sono di difficile reperimento, come la data di iscrizione e di definizione di ogni singolo procedimento definito nello spazio e nel periodo di riferimento (ad esempio per calcolare la durata media effettiva dei procedimenti definiti dal Tribunale di Milano nel periodo 01.01.2016-31.12.2023 occorre conoscere la data di iscrizione e di definizione di ogni singolo procedimento definito da tale ufficio giudiziario nell'arco degli otto anni). Come si avrà modo di meglio analizzare nel prosieguo (v. *infra* I.6), la raccolta dei dati necessari per il calcolo della durata effettiva risulta molto più complessa e difficoltosa. Per ovviare a questo problema di reperibilità dei dati, la CEPEJ ha elaborato come alternativa il *disposition time*, che è calcolabile ricorrendo a dati di più facile reperimento, essendo sufficiente conoscere i numeri assoluti aggregati sui procedimenti pendenti e definiti, che vengono ordinariamente raccolti da tutti gli Stati. Tuttavia, benché di più facile elaborazione, tale strumento risulta molto meno preciso, permettendo di fare solo una stima del tempo di definizione necessario, che potrà certamente essere diverso dal tempo che si rivelerà effettivamente necessario per definire quei procedimenti.

Esistono poi altri strumenti, più specifici, per verificare l'efficienza nelle diverse fasi del procedimento penale. Ad esempio, rispetto all'attività del pubblico ministero, si hanno il *conviction rate*, che indica il numero delle condanne sul totale delle imputazioni, e l'*acquittal rate*, che evidenzia il rapporto tra assoluzioni e imputazioni. Invece, per valutare il sistema delle impugnazioni si hanno il tasso di impugnazione – indicativo del numero delle impugnazioni presentante in appello o davanti alla Corte di cassazione rispetto al totale delle decisioni nel grado precedente –, il tasso di conferma e il tasso di riforma[31].

Quanto, invece, al profilo della valutazione delle *performance* soggettive, il Ministero e il Consiglio Superiore della Magistratura si servono dell'analisi di alcuni dati statistici per va-

[31] Per un'analisi dei dati nazionali inerenti al *disposition time*, *clearance rate*, *conviction rate*, *acquittal rate*, nonché ai tassi di impugnazione, riforma e conferma, fino all'anno 2019-2020, si rimanda a M. GIALUZ, J. DELLA TORRE, *op.cit.*, pp. 52-88, 141-231.

lutare il rendimento dei magistrati. Infatti, tra gli elementi su cui è incentrata la valutazione periodica di professionalità rientrano anche le statistiche relative alla sua attività (numero di processi definiti, tempo impiegato per depositare le motivazioni delle sentenze, ecc.), utilizzate per verificare se, tenuto conto delle condizioni generali dell'ufficio di appartenenza, il magistrato rispetta lo *standard* di rendimento richiesto.

Tali valutazioni sono disciplinate dall'art. 11 del D.Lgs. 160/2006, rubricato «valutazione della professionalità», il quale prevede che tutti i magistrati sono sottoposti a valutazione di professionalità quadriennale della capacità, laboriosità, diligenza e impegno.

Quanto all'elemento della diligenza, viene verificata facendo riferimento anche a informazioni di stampo quantitativo, come il rispetto dei termini per la redazione e il deposito di provvedimenti. Ma è soprattutto con riferimento alla laboriosità che vengono utilizzati indici statistici. Infatti, tale elemento è espressamente inteso la capacità produttiva dei magistrati, quale numero e qualità degli affari trattati in rapporto alla tipologia degli uffici e alla loro condizione organizzativa e strutturale, ai tempi di smaltimento del lavoro, nonché all'eventuale attività di collaborazione svolta all'interno dell'ufficio.

Il compito di individuare degli indici oggettivi e neutri è stato demandato al Consiglio superiore della magistratura. Attualmente, è in fase sperimentazione un nuovo standard di rendimento, che richiede al magistrato di attestarsi in una fascia di oscillazione che va dal -30% della mediana del carico esigibile alla mediana dello stesso carico. Il collocamento in tale *range* permette di considerare rispettato lo standard di rendimento connesso al lavoro prodotto dal magistrato. I criteri per la definizione di tale mediana differiscono a seconda del ruolo ricoperto e dell'attività svolta e sono parametrati al tempo effettivo di lavoro in ciascuna sezione. Per facilitare tale valutazione il Consiglio Superiore della Magistratura ha predisposto delle tabelle che indicando lo standard di rendimento con riferimento alle diverse ipotesi e categorie in cui possono rientrare i magistrati[32].

In questi ultimi anni si sta assistendo a un ulteriore e deciso passo in avanti nell'affermazione nel nostro Paese dell'imprescindibilità dell'approccio statistico processuale nello studio del diritto e, in specie, nella programmazione legislativa. Infatti, a seguito dell'emergenza pandemica da Covid-19 e delle conseguenti difficoltà economiche, derivanti dalle limitazioni delle attività produttive e commerciali, l'Unione Europea ha istituito il *Next Generation EU*, ovvero un fondo di circa 750 miliardi di euro diretto a sostenerne le economie degli Stati membri più in difficoltà a causa della pandemia e a favorirne la ripresa. Per ottenere l'accesso a tali risorse gli Stati hanno dovuto presentare dei progetti incentrati sulle

[32] Per un approfondimento sulle modalità di calcolo degli indici, sul periodo e le modalità di sperimentazione si veda la delibera del CSM dell'8.11.2023, avente quale oggetto «Pratica num. 131/VQ/2007 - Determinazione degli standard di rendimento su base nazionale».

modalità di impiego di tali risorse, in ambiti predeterminati, per il periodo compreso tra il 2021 e il 2026, specificando degli obiettivi che sarebbero stati raggiunti, le riforme necessarie a tale fine, nonché una stima dei costi e degli investimenti connessi. L'Italia ha presentato il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e, previo accordo con la Commissione europea, individuato gli obiettivi intermedi e finali al cui raggiungimento è subordinato l'accesso ai fonti stanziati. Anche nell'ambito della giustizia sono stati individuati dei traguardi da raggiungere, incentrati sulla riduzione dei tempi processuali, la cui eccessiva durata è da tempo nota come una delle maggiori criticità del nostro sistema. In particolare, l'asticella è stata posta nella diminuzione della durata media del 25% per il settore penale e del 40% per quello civile.[33]

Con riferimento al *target* relativo al miglioramento dell'efficienza del processo penale, tale riduzione viene monitorata attraverso il calcolo del *disposition time* che dovrà ridursi del 25% rispetto al dato del 31.12.2019 entro il 30 giugno 2026. Più nel dettaglio, l'obiettivo è quello di ridurre il *disposition time* dalla durata media prospettica che aveva al 31.12.2019, pari a 1.393 giorni (392 in primo grado, 835 in appello e 166 in Cassazione) a quella minore di 1.045 giorni al 30.06.2026. In particolare, gli interventi sono diretti a ridurre la durata media prospettica del processo di primo grado e di appello del 28%, attestandola, rispettivamente, a 282 giorni in primo grado e 601 giorni in appello[34].

Al fine di conseguire tali risultati, la riforma della giustizia è stata incentrata sul miglioramento dell'efficienza e la riduzione dei tempi processuali attraverso delle modifiche sia legislative sia organizzative (con riferimento a queste ultime, si pensi agli interventi in tema di Ufficio per il processo e di digitalizzazione del processo penale). Alla Riforma Cartabia, con riferimento al processo penale, è stata data attuazione, principalmente, attraverso la Legge 134/2021, denominata «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari», e il D.lgs. 150/2022, che ne ha dato attuazione.

Nell'ideazione e nella realizzazione di questa Riforma la statistica processuale ha avuto un ruolo centrale, che non deve venire meno nemmeno nell'attuale fase di monitoraggio[35]. In-

[33] Cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza presentato il 30 aprile 2021 alla Commissione Europea ai sensi dell'articolo 18 del Regolamento (UE) n. 20211241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 febbraio 2021, p. 372.

[34] Per una spiegazione dettagliata della metodologia di calcolo del *disposition time* al fine di valutare il raggiungimento degli obiettivi del P.N.R.R. si veda la relativa circolare del Ministero della Giustizia del 12 novembre 2021.

[35] Questa prospettiva emerge chiaramente nel Dossier del Servizio Studi del Senato, n. 267/3, del 31.07.2021, concernente il disegno di legge A.C. 2435, pp. 139-140, relativo alla Riforma del processo penale, da cui si evince il ruolo centrale dell'attività statistica per il buon andamento della giustizia. Si legge, infatti, che: «La Commissione Lattanzi ha sottolineato come l'ambiziosa riforma del sistema penale proposta, richieda di essere monitorata sotto il profilo dell'effettiva riduzione dei tempi processuali effettivi e del cd. *disposition time*, anche

fatti, con questa finalità è stato istituto dal Ministero della giustizia, con decreto del Decreto 28 dicembre 2021, in attuazione dell'articolo 2, comma 16 della legge 134 del 2021, il «Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria», di cui si parlerà più approfonditamente nel prosieguo (v. *infra* I.5). Altro aspetto non meno importante è stato quello della digitalizzazione del processo penale, attraverso la creazione del processo penale telematico. Tale rivoluzione è incentrata sulla formazione digitale degli atti processuali, sul sistema telematico di deposito degli atti e dei documenti (nonché di perfezionamento delle notifiche) e sulla formazione del fascicolo informatico[36]. Tali innovazioni potrebbero aprire nuove prospettive in vista di un miglioramento del sistema di raccolta ed elaborazione dei dati processuali penali e, conseguentemente, permettere di sviluppare strumenti di analisi e modelli statistico-matematici più affidabili e precisi per meglio affrontare i problemi del processo penale.

Nonostante tutto quanto fin qui evidenziato sul piano della centralità della statistica nel processo di riorganizzazione del sistema giudiziario penale, occorre sottolineare che nella Riforma viene valorizzata la sola funzione di strumento conoscitivo (del passato) e di monitoraggio (del presente) della statistica (nella sua funzione descrittiva). In ragione di ciò, questa appare come un'occasione mancata per studiare e sperimentare strumenti di "statistica predittiva" (inferenziale), che sarebbero potuti essere adottati nella fase di elaborazione delle novelle normative; infatti, non sono stati eseguiti, prima della loro adozione, studi approfonditi sulla base di dati empirici in merito alla previsione degli effetti e dell'impatto delle modifiche legislative sulla realtà processuale, che avrebbero permesso di optare per la soluzione più adatta ed efficiente rispetto agli obiettivi preventivati.

---

alla luce degli obiettivi condivisi con la Commissione europea. A tal fine, ha proposto di affiancare alle strutture ministeriali un comitato tecnico-scientifico caratterizzato da un profilo spiccatamente interdisciplinare e chiamato a svolgere funzioni di consulenza e supporto nella valutazione dell'impatto delle riforme. Sottolinea, in particolare, la prospettiva di riorganizzazione e di aggiornamento delle statistiche processuali e, più in generale, di quelle relative alla giustizia penale, che dovrà necessariamente tener conto degli istituti introdotti nell'ordinamento negli ultimi anni e di quelli proposti dal presente disegno di legge, nonché dell'evoluzione delle tecnologie. L'obiettivo è quello di assicurare l'accessibilità ai dati e la massima trasparenza circa le modalità di raccolta, al fine di alimentare nel medio periodo un approccio scientifico empirico, che è stato uno dei connotati della scienza penalistica italiana, ma che poi è andato progressivamente perduto. Secondo la Commissione la statistica costituisce infatti un ausilio chiave per comprendere ogni forma di *law in action*: se è vero che le rilevazioni ufficiali non sono in grado di restituire un quadro esaustivo di una realtà complessa come quella giudiziaria, in cui molte prassi non possono essere saggiate numericamente, è altrettanto indiscutibile che i numeri sono capaci di fornire alcuni precisi indici di 'efficienza' del sistema».

[36] Per una panoramica sui principali interventi della Riforma in materia di digitalizzazione del processo penale si segnala, tra gli altri, MARCOLINI S., *La «Riforma Cartabia» del processo penale. Aggiornamento di: Francesca Ruggieri. Diritto processuale e pratiche criminali*, Zanichelli Editore, Torino, 2023, pp. 19-29. Si evidenzia l'importante pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto del Ministero della Giustizia n. 217, del 29.12.2023, attuativo dell'art. articolo 87, commi 1 e 3 del D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, che stabilisce le regole tecniche riguardanti il deposito, la comunicazione e la notificazione con modalità telematiche degli atti e documenti, nonché la consultazione e la gestione dei fascicoli informatici nel procedimento penale.

Guardando al futuro, grazie anche all'avvento dell'era degli algoritmi e dell'intelligenza artificiale (AI), appare più vicina la possibilità di cominciare a sfruttare pienamente il potenziale dell'analisi statistica, o meglio della "statistica giudiziaria 2.0" del processo penale, anche nella sua funzione di supporto decisionale.

D'altronde, l'imperioso sviluppo nell'utilizzo degli algoritmi, la sempre più imponente mole di informazione connesse ai *big data*, la crescita dei sistemi di *machine learning* e, in generale, l'ampliarsi dei settori di applicazione dell'intelligenza artificiale, non può che riverberarsi anche sul sistema giustizia, tanto che già da qualche tempo si è iniziato a parlare di software di polizia predittiva, prove "algoritmiche", giustizia predittiva (che utilizza algoritmi per prevedere l'esito della causa) e *risk assessment tools* (per la valutazione della pericolosità sociale)[37].

Diversamente, un aspetto poco sondato è quello della combinazione tra intelligenza artificiale e giurimetria (*Jurimetrics*)[38] – quest'ultima da intendersi come la scienza che studia l'applicazione di modelli quantitativi, tra cui la teoria della probabilità, al diritto – per prevedere gli effetti delle scelte non del giudice o del "criminale", ma del legislatore. In merito occorre fare una distinzione sul piano lessicale, poiché con "giustizia predittiva" si fa riferimento generalmente alla sua accezione più conosciuta, ovvero quale utilizzo dell'intelligenza artificiale come strumento di supporto o di sostituzione del giudice – "*L'intelligence artificielle est la bouche de la loi*", come in una sorta di rivisitazione in chiave moderna della celebre affermazione di Montesquieu - oppure come meccanismo per prevedere quale sarà la decisione assunta dal giudice al verificarsi di determinate condizioni. Diversamente, in questa sede, si fa riferimento al termine "giustizia predittiva" nella sua accezione meno nota connessa ai concetti di "analisi predittiva" (*Predictive Analytics*) e di "modellazione predittiva" (*Model Prediction*). In questo contesto la "giustizia predittiva" è intesa come l'insieme dei sistemi di AI utilizzati quali strumenti previsionali a supporto del legislatore (o, più in generale, del *policy maker*), che sarà così in grado di adottare le proprie scelte normative (o organizzate) con maggiore consapevolezza su quale possa essere l'impatto prevedibile della propria decisione sulla realtà processuale penale.

---

[37] In tema la letteratura è in continua espiazione, tra gli altri, si segnalano: PADUA G, *Intelligenza artificiale e giudizio penale: scenari, limiti e prospettive*, in *Processo Penale e Giustizia*, fascicolo 6, 2021, pp. 1479-1507; AA.VV., *Intelligenza artificiale e processo penale: indagini, prove, giudizio*, a cura di DI PAOLO G., PRESSACCO L., Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, Trento, 2022; BARONE G., *Algoritmi predittivi e processo penale. L'onere di motivazione rafforzata quale "colonna d'Ercole"*, in AA.VV, *Metodologie della ricerca interdisciplinare. Atti della giornata della ricerca DiDEC 2022*, a cura di PERINI C., LEONE C., Mimesis, Milano, 2023, pp. 37-47. Più in generale, in tema di analisi predittiva applicata al sistema statunitense, con un approfondimento anche in tema di *machine learning* si veda CHEN D.L., *Judicial analytics and the great transformation of American Law*, in *Artificial Intelligence and Law*, vol. 27, 2019, pp. 15-42.

[38] In tema di giurimetria e di studio empirico della legge si segnalano LOEVINGER L., *Jurimetrics. The Next Step Forward*, in *Minnesota Law Review*, vol. 33, n. 5, 1949, pp. 455-493; EISENBERG T., *Empirical Methods and the Law*, in *Journal of the American Statistical Association*, n. 95, 2000, pp. 665-669.

L'analisi predittiva (*Predictive Analytics*) – combinando i modelli di regressione lineare, regressione logistica, analisi delle serie storiche, ecc. con le tecniche algoritmiche e l'intelligenza artificiale – permette, partendo dai dati disponibili, di formulare previsioni. In particolare, la modellazione predittiva (*Model Prediction*) rappresenta l'aspetto dell'analisi predittiva che utilizza sistemi di *machina learning* per estrarre ulteriori informazioni dal *set* di dati a disposizione (permettendo di individuare relazioni apparentemente non evidenti) e fare predizioni sull'evoluzione dei dati, sul comportamento futuro di determinate variabili o sul verificarsi di eventi[39].

Questi sistemi si differenziano funzionalmente dagli strumenti statistici di cui abbiamo trattato sopra, che hanno invece una funzione descrittiva e diagnostica, nonché uno scopo conoscitivo diretto a verificare cosa è successo nel passato o nel presente e indagare per quali ragioni tali eventi si sono verificati. Diversamente, gli strumenti di analisi predittiva hanno una funzione prognostica e di supporto nel prendere decisioni per l'avvenire.

Un'altra innovazione tecnologica di particolare rilevanza è legata all'evoluzione dell'informatica nell'automatizzazione nella raccolta dei dati. Il riferimento va, chiaramente, ai "*data warehouse*" e ai "*data lake*".

I *data warehouse* sono "magazzini" di dati preorganizzati, strutturati, integrati e dinamici che, filtrati e analizzati da appositi sistemi informatici, permettono di produrre *report* conoscitivi utili per supportare i processi decisionali. La caratteristica predominante di questi sistemi è quella di fornire assistenza al soggetto decisore trasformando i dati in informazioni strategiche, a differenza dei sistemi tradizionali che hanno il solo scopo di automatizzare la memorizzazione e la ricerca dei dati[40].

Un ulteriore passaggio nella tecnica informatica ha portato allo sviluppo dei *data lake*, che consentono di immagazzinare dati non pre-strutturati direttamente nel loro formato nati-

[39] Per un primo approccio ai temi dell'analisi predittiva e della modellazione predittiva si vedano DI DEO I., *Predictive Analytics, fare analisi predittiva con i Big Data*, in *Osservatori Digital Innovation – Politecnico di Milano*, 20 dicembre 2023, disponibile online: www.blog.osservatori.net; REDAZIONE OSSERVATORI DIGITAL INNOVATION, *Che cos'è la Modellazione Predittiva e come funziona*, in *Osservatori Digital Innovation – Politecnico di Milano*, 5 aprile 2023, disponibile online: www.blog.osservatori.net; MARINONI P., *La modellazione predittiva: definizione, tipologie e applicazioni*, in AI News, 18 maggio 2022, disponibile online: www.ainews.it. Per un'analisi più approfondita si suggeriscono MCCARTHY R.V., MCCARTHY M.M., CECCUCCI W., *Applying Predictive Analytics. Finding Value in Data*, Springer Cham, USA, 2022; OGUNLEYE J., *The Concepts of Predictive Analytics*, in *International Journal of Knowledge, Innovation and Entrepreneurship*, vol. 2, n. 2, 2014, pp. 82-90. Con riferimento all'utilizzo dell'analisi predittiva nel diritto in generale si v. HIRSCH D., *Predictive Analytics Law and Policy: A New Field Emerges*, in *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 2017/2018, pp. 1-9. Quanto invece al rapporto tra *big data* e sistemi decisionali si v. VISVIZI A., TROISI O., GRIMALDI M., *Big data and Decision-making: How Big Data Is Relevant Across Fields and Domains* in AA.VV., *Big Data and Decision-Making: Applications and Uses in the Public and Private Sector*, a cura di VISVIZI A., TROISI O., GRIMALDI M., Emerald Publishing Limited, UK, 2023, pp. 2-9.

[40] Sul tema dei *data warehouse* si segnala il contributo di VAISMAN A., ZIMÁNYI E., *Data Warehouse Systems Design and Implementation*, Springer Berlin, Heidelberg, 2022.

vo, organizzandoli solo, in un secondo momento, durante la fase dell'analisi specifica che si sta conducendo, così adottando la forma di aggregazione più adatta[41].

Pertanto, il *data lake* risulta uno strumento più flessibile, perché non necessita di pre-strutturare i dati, rispetto al *data warehouse*, che, invece, richiedere un modellamento *ex ante*, al momento della memorizzazione, secondo precisi parametri e formati.

Esemplificando e semplificando per meglio spiegarne la differenza, si potrebbe pensare ai due sistemi come a due persone a cui viene affidata una ricerca propedeutica a una successiva decisione. Il *data warehouse* rappresenta il soggetto incaricato che ha a disposizione per la propria ricerca solo l'accesso a una biblioteca – dove tutti i dati sono stati pre-strutturati con lo stesso formato, quello dei libri – ed è in grado di raccogliere informazioni solo attraverso l'attività di lettura. Sarà quindi in grado di fornire un *report* conoscitivo al soggetto decidente basato su quanto ritenuto utile dalla "lettura" dei dati preorganizzati.

Diversamente, si può pensare al *data lake* come a un soggetto incaricato della ricerca che ha accesso a un museo multimediale – dove i dati hanno diversi formati (libri, pannelli informativi, plastici, oggetti esposti, ricostruzioni video e via discorrendo) direttamente fruibili, senza la necessità che tali dati debbano essere preventivamente "trasformati" in libri – ed è in grado di estrapolare le informazioni necessarie non solo "leggendo" libri, ma anche "osservando" i reperti, i pannelli informativi, le riproduzioni video, ecc.

Conseguentemente, i *data lake* sono in grado di fornire un supporto conoscitivo più ampio e dinamico, perché possono accedere a più "fonti-formato" e non richiedono una preventiva e statica strutturazione, potendo adattare la struttura di organizzazione delle informazioni alla specifica richiesta di analisi.

Lo sviluppo di questi sistemi ha, e può avere, un importante impatto anche sul sistema della statistica giudiziaria processuale penale. Uno spunto in tale senso può essere preso dal settore civile, nel quale, essendo vigente il processo civile telematico dal 2014, è stato possibile automatizzare il sistema di raccolta dei dati e creare la cd. «*Data Warehouse* della Giustizia Civile (DWGC)». In questo modo, la raccolta e la gestione dei dati sono state rese molto più efficienti rispetto al superato sistema incentrato sull'invio trimestrale dei dati aggregati in modelli di rilevazione da parte degli uffici giudiziari, ancora in uso invece nel settore penale. Partendo da questo presupposto, nell'abito della Riforma Cartabia del processo civile è stato previsto il potenziamento del DWGC e il finanziamento, attraverso il *Recovery Fund*, di un

[41] In tema di *data lake* si vedano COUTO J., BORGES O., RUIZ D., MARCZAK S., PRIKLADNICKI R., *A mapping study about data lakes: an improved definition and possible architectures*, in *31St international conference on software engineering and knowledge engineering*, Lisbona, 2019, pp. 453-458; NARGESIAN F., ZHU E., MILLER R.J., PU K.Q., AROCENA P .C., *Data lake management: challenges and opportunities*, in *Proceedings of the VLDB Endowment*, n. 12, 2019, pp. 1986-1989; SAWADOGO P., DARMONT J., *On data lake architectures and metadata management*, in *Journal of Intelligent Information Systems*, n. 56, 2021, pp. 97-120.

«prototipo di Sistema di Controllo di Gestione del processo civile, supportato con le tecnologie di intelligenza artificiale»[42].

Pertanto, a seguito della digitalizzazione del processo penale e della configurazione del processo penale telematico, appare auspicabile una ristrutturazione del sistema di raccolta e conservazione delle statistiche anche per il settore penale, incentrandolo su un *data warehouse/data lake* e sull'introduzione di un sistema di controllo di gestione del processo penale supportato con le tecnologie di intelligenza artificiale, riequilibrando così il divario con il settore civile.

Alla luce di quanto espresso finora, appare opportuno concludere questa panoramica sul passato, presente e futuro dell'analisi statistica del processo penale, con la speranza che, grazie alla grande flessibilità degli strumenti di analisi predittiva e all'utilità dei nuovi strumenti di raccolta e organizzazione dei dati, non sia troppo lontano il giorno in cui queste tecniche verranno utilizzate nell'ambito della giustizia penale come strumento di supporto decisionale. In particolare, tali tecniche possono fornire un apporto utile al Parlamento e al Governo (trattandosi di ambiti tecnici dove spesso si ha il ricorso a decreti legislativi) nella definizione degli interventi normativi, permettendo loro di avere uno spettro previsionale abbastanza preciso degli effetti sui numeri del processo penale derivanti dalle loro scelte. Parallelamente, tali strumenti possono risultare particolarmente preziosi anche l'apparato amministrativo (a livello sia centrale del Ministero sia locale degli uffici giudiziari) nella programmazione dell'attività organizzativa e nella distribuzione delle risorse.

In questo senso, riprendendo una provocazione di Alberto Zuliani[43], sarebbe interessante, una volta configurati tagli idonei strumenti di supporto decisionale, prevedere per ogni ini-

[42] Sul punto si veda il documento della Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia denominato «Ricognizione della digitalizzazione del processo civile e penale e della transizione digitale del Ministero della giustizia», del febbraio 2021, pp. 53-57 (disponibile online: www.giustizia.it), in cui si legge, nel contesto della parte dedicata alle «Linee di sviluppo ulteriormente finanziabili con il *recovery fund*», che «grazie a finanziamenti supplementari a valere sul *Recovery Fund*, potrà essere messo in produzione il prototipo di Sistema di Controllo di Gestione del processo civile, supportato con le tecnologie di intelligenza artificiale, opera sulle basi di dati e sui flussi di lavoro del processo civile telematico e permette l'elaborazione di un vasto insieme di indicatori di *performance*, che danno la possibilità di effettuare *benchmarking* (valutazioni) comparativi tra Tribunali e unità operative di Tribunali e *benchmarking* temporali. Il sistema permetterà di individuare aree di inefficienza e, tramite analisi sulle sequenze temporali di attività e sui flussi di lavoro, consentirà ai Dirigenti Giudiziari, ai Dirigenti Amministrativi, al Consiglio Superiore della Magistratura, al Ministero e al Parlamento, secondo le rispettive competenze, di elaborare nuovi e più efficienti modelli organizzativi, o di gestione del processo giurisdizionale. Un primo nucleo di indicatori di performance è stato sperimentato in forma prototipale nei Tribunali Civili ed è in corso di realizzazione e ingegnerizzazione». Nella tabella allegata si evince tale attività rientra nel progetto denominato «Intelligenza artificiale e *data lake* Giustizia» e consisterà nella realizzazione di un «Sistema di Gestione e Analisi della conoscenza del processo civile», di un «Sistema di Controllo di Gestione del processo civile e del processo penale» e di un «Sistema avanzato di statistica giudiziaria civile e penale», con orizzonte temporale indicato nell'aprile 2025.

[43] La provocazione era quella di garantire una completa raccolta dei dati e la massima trasparenza nella loro diffusione per permettere ai cittadini di valutare l'operato dei soggetti pubblico. Segnatamente riteneva che: «la valutazione dei risultati ottenuti a valle di decisioni e azioni pubbliche servirebbe inoltre a dar conto dell'operare delle Amministrazioni e a consentire un più documentato controllo sociale. Personalmente, credo sia venuto il

ziativa legislativa – quantomeno in ambito processuale – anche una "copertura conoscitiva", oltre alla "copertura finanziaria", così che i cittadini possano essere consapevoli del patrimonio informativo e previsionale nella disponibilità del decisore e, quindi, possano compiutamente valutare l'operato dei propri rappresentanti nell'esercizio del potere di controllo democratico.

I.4 Metodo, benefici e difficoltà applicative

Prima di poter indagare i vantaggi e le criticità della ricerca interdisciplinare tra diritto processuale penale e scienze statistico-matematiche, occorre soffermarsi sulla peculiare metodologia posta alla base di questo tipo di studi, derivanti dall'utilizzo commisto di strumenti tipici di aree disciplinari tra loro molto distanti.

Innanzitutto, è fondamentale l'individuazione di un oggetto di studio che si presti a questo tipo di approccio quantitativo-qualitativo. In merito, si pensi, a mero titolo esemplificativo, all'analisi dell'applicazione concreta di un istituto processuale penale con riferimento alla diversa diffusione territoriale e alla sua evoluzione nel corso del tempo, allo studio dei dati che permettono di indagare il rapporto esistente tra più istituti oppure all'analisi quantitativa per verificare sul piano empirico il rispetto di un diritto fondamentale o di un principio connesso all'equo processo. Infine, per completare questo elenco certamente non esaustivo dei possibili campi di indagine, si evidenzia l'opportunità di approfondire anche le tematiche concernenti l'utilizzo più o meno efficiente delle risorse economiche e umane a disposizione del sistema giustizia.

Una volta individuata la *quaestio*, la prima fase di ricerca, che si rivela spesso particolarmente delicata, è quella dell'individuazione delle fonti statistiche, che sono necessarie per poter dare una dimensione quantitativa al fenomeno studiato. Come avremo modo di vedere oltre (vedi *infra* I.5), l'attuale sistema delle fonti della statistica giudiziaria processuale penale appare ancora largamente lacunoso e caratterizzato da un limitato accesso alle informazioni, essendo il numero di dati presenti nelle banche dati liberamente accessibili piuttosto circoscritto e trattandosi di informazioni spesso strutturate in modo particolarmente rigido.

Per fornire un esempio concreto di tale difficoltà, su cui ci si soffermerà più approfonditamente nel paragrafo dedicato alle modalità con cui è stata condotta la presente ricerca, i dati resi disponibili nella banca dati del DGStat in tema di durata dei procedimenti non rendendo in alcun modo possibile indagare la variazione della durata media dei procedimenti a seconda

---

momento che ogni iniziativa legislativa, oltre la classica e talora irrisa 'copertura finanziaria', oltre l'emergente valutazione di 'copertura amministrativa', preveda anche una 'copertura informativa' di modo che la capacità di vedere gli effetti di una legge sia garantita per tutti». Cfr. ZULIANI A., *op. cit.*, p. 110.

della modalità di definizione adottata. Infatti, benché individuino la durata media (a livello nazionale, distrettuale o circondariale) dei procedimenti definiti in un determinato anno da parte di uno specifico ufficio (Procura della Repubblica presso il tribunale ordinario, Tribunale ordinario – anche con riferimento ai sotto insiemi: sezione GIP GUP, dibattimento monocratico e dibattimento collegiale – e Corte d'appello), si limitano a indicare in numero assoluto la distribuzione dei procedimenti pendenti in fasce temporali (definiti entro sei mesi, entro un anno, entro due anni, oltre i due anni, ecc.), così permettere unicamente lo studio della stratificazione delle pendenze e l'individuazione dell'arretrato ultra annuale o biennale, ma non fornendo alcuna informazione utile sulla durata dei procedimenti in relazione alle modalità di definizione del rito (sul punto, vedi *infra* I.6).

Questo tipo di impostazione limitante delle fonti libere richiede spesso allo studioso, al fine di ampliare il quadro delle informazioni disponibili, di adoperarsi per accedere ai dati pubblici ma non immediatamente disponibili oppure di cimentarsi con un'attività di ricerca empirica integrativa.

Una volta conclusa la fase della raccolta delle informazioni quantitative presso le banche dati o in modo empirico, le informazioni disponibili devono essere esaminate per garantirne il più possibile completezza, correttezza e coerenza. Inoltre, al fine di facilitarne la consultazione, lo studio e l'elaborazione, i dati devono essere selezionati, per identificare quelli più rilevanti rispetto all'ambito di ricerca prescelto, e organizzati, anche, se necessario, aggregandoli.

Conclusa la fase di organizzazione e selezione, inizia l'attività di ricerca vera e propria. Si comincia con l'osservazione e l'analisi dei dati per individuare possibili fenomeni rilevanti, quali *trend*, schemi ricorrenti e correlazioni. All'esito di tale indagine può essere cercata, elaborata e sviluppata una tesi idonea a spiegare tali manifestazioni.

Spingendosi oltre, se si ritiene di aver individuando le leggi di sistema che regolano il fenomeno studiato, potrebbe essere possibile ipotizzare, con un certo grado di sicurezza, quale possa essere l'impatto sulla realtà processuale di una certa decisione normativa o organizzativa inerente all'oggetto della ricerca.

Successivamente, al fine di testare e verificare la fondatezza o meno della propria tesi, occorre elaborare un idoneo modello statistico-matematico di controllo. Questa scelta è cruciale, stante l'esistenza di una moltitudine di modelli che presentano caratteristiche e finalità tra loro differenti. Infatti, si spazia da strumenti elementari di statistica descrittiva (indici di posizione, calcolo della variabilità, distribuzioni di frequenza, ecc.) fino ad arrivare a raffinati strumenti di analisi predittiva (come le tecniche di analisi multivariata della regressione o del-

le serie temporali, dirette a stimare il verificarsi di eventi o comportamenti)[44]. Una volta identificato il modello più utile occorrerà utilizzare i dati a disposizione e la tecnica di calcolo prescelta per validare l'ipotesi di ricerca, testandolo su diverse coorti di dati, più o meno ampie, più o meno omogenee.

Infine, sulla base dei risultati ottenuti sarà possibile formulare delle conclusioni sul fenomeno, che potranno a loro volta costituire il punto di partenza per ulteriori occasioni di riflessione, andando così ad alimentare un circolo virtuoso di studio.

Una volta compreso il metodo posto alla base della ricerca statistica della giustizia penale, appare utile evidenziarne i molteplici benefici.

Innanzitutto, questo metodo di indagine consente di studiare la portata di qualsiasi fenomeno processuale che sia quantificabile ed enumerabile. Infatti, l'adozione di modelli quantitativi permette di: comprendere l'effettiva incidenza dell'istituto oggetto di studio a livello sia nazionale sia locale (e anche sovranazionale, come si avrà modo di esporre a breve); seguirne l'evoluzione nel corso del tempo; individuare la presenza di relazioni tra i diversi fenomeni attraverso l'impiego dell'indice di correlazione, dal cui calcolo può emergere che all'aumentare di un fattore aumenta anche l'altro, all'aumentare di uno dei fattori diminuisce l'altro, oppure che intercorre una sostanziale neutralità nella variazione dei due fattori.

Inoltre, attraverso l'analisi statistica è possibile "misurare" le *performance* del sistema giustizia non solo sul piano dell'efficienza, ma anche su quello della qualità complessiva.

Alcuni indici adottati per valutare la qualità della giustizia sono: il *conviction rate*, che indica il numero delle condanne sul totale delle imputazioni; l'*acquittal rate*, che evidenzia il rapporto tra assoluzioni e imputazioni; l'*appeal ratio*, che indaga il rapporto tra sentenze emesse e impugnate, e l'indice di riforma delle sentenze da parte dei giudici dei gradi successivi al primo.

Uno strumento particolarmente interessante in questo senso è la *Checklist for Promoting the Quality of Justice*, costituita da 250 domande ed elaborata dalla CEPEJ per misurare la qualità del sistema giustizia nei diversi Paesi aderenti al Consiglio d'Europa.

Adottando invece la prospettiva della giustizia come "servizio" diretto a un utente, in tema di misurazione del soddisfacimento dei cittadini, la CEPEJ ha ideato l'«*Handbook for Conducting Satisfaction Surveys Aimed at Court Users in Council of Europe Member States*», che contiene un modello di questionario e alcune indicazioni operative per valutare il gradimento di coloro che usufruiscono del servizio giustizia presso un ufficio giudiziario in uno dei

[44] Per un inquadramento generale sulla statistica descrittiva e la statistica inferenziale si veda CICCHITELLI G., D'URSO P., MINOZZO M., *Statistica principi e metodi*, Pearson, Milano, 2022, pp. 21-23. Un'utile classificazione dei modelli statistici è esposta in PICCOLO D., *Statistica per le decisioni*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 544-550. Infine, per un approfondimento sull'applicazione delle tecniche di analisi predittiva in ambito economico si veda GUIZZARDI A., *La previsione economica,* Guaraldi, Bologna, 2002.

Paesi membri del consiglio d'Europa. Sulla scorta di questo modello sono stati condotti dei sondaggi sulla qualità percepita presso gli uffici di giustizia di Catania e Torino nel 2011, nuovamente di Torino nel 2013 e di Roma nel 2015, i cui risultati sono molto interessanti, in particolare con riferimento ai grafici relativi alle matrici di impatto (anche denominati punti di forza e di debolezza), utili per indentificare le aree di valorizzazione, mantenimento, criticità e miglioramento[45].

Un altro importante vantaggio derivante da questo approccio interdisciplinare nello studio delle dinamiche relative agli istituti processuali è correlato alla possibilità di rappresentare graficamente i fenomeni oggetto di studio, facilitandone la comprensione e rendendo così di gran lunga più chiara l'esposizione degli esiti della ricerca. Infatti, è decisamente più facile "vedere" i numeri piuttosto che limitarsi a leggerli. A tal fine, esistono una moltitudine di strumenti per la rappresentazione dei dati (es. diagrammi, istogrammi, ecc.) oppure per mostrarne la distribuzione territoriale o per evidenziare i rapporti tra fenomeni (es. diagramma di dispersione).

Dalla possibilità di esprimere numericamente e graficamente l'oggetto e gli esiti della ricerca deriva un duplice beneficio, ovvero, da una parte, quello di poter supportare le proprie tesi con delle argomentazioni più solide e dimostrabili, che possono essere confutate solo attraverso l'elaborazione di dati e la costruzione di modelli statistici, e, dall'altra, quello di rendere più persuasive e convincenti tali argomentazioni rappresentandole visivamente e rendendole così più facilmente comprensibile. Tale concetto è stato sintetizzato in modo molto suggestivo, anche se estremo, dall'affermazione di William Edwards Deming «senza dati sei solo un'altra persona con un'opinione»[46].

Un'altra interessante possibilità offerta da questo approccio è quella di esplorare il campo dell'analisi statistica comparata del processo penale, poiché i dati possono essere utilizzati, con alcuni accorgimenti, per confrontare situazioni distanti non solo nel tempo ma anche nello spazio.

Infatti, l'analisi statistica permette di tradurre fenomeni giuridici nella "lingua" dei numeri e, sfruttando il sistema dei calcoli percentuali (e non limitandosi ai valori assoluti), di confrontare i dati provenienti da Paesi diversi.

---

[45] Sul punto, di particolare rilievo è il contributo di BARTOLOMEO F., *Misurare la qualità del servizio giustizia*, in *Il Foro Italiano*, vol. 139, n. 1, 2016, pp. 24-33, il quale fornisce una panoramica non solo rispetto ai possibili sistemi di misurazione oggettivi della qualità della giustizia, ma anche degli elementi rilevanti per una valutazione soggettiva di gradimento sugli "utenti" del servizio pubblico giustizia, la cd. *customer satisfaction*.

[46] Nella sua versione in lingua originale la frase «*without data you're just another person with an opinion*» è stata attribuita a William Edwards Deming, ingegnere industriale e dirigente d'azienda americano vissuto nel Novecento, che deve la sua notorietà alle innovazioni introdotti nei sistemi produttivi industriali, anche attraverso l'applicazione di nozioni statistiche, tanto da aver dato il suo nome a un metodo di produzione, il cd. "ciclo di Deming".

Sebbene questo approccio, incentrato sulla lingua universale dei numeri, possa sembrare idoneo a superare alcune difficoltà "classiche" della comparazione – quali quelle derivanti dalla naturale polivalenza semantica del linguaggio giuridico, che colora di significato diverso alcuni termini a secondo del contesto e dell'ordinamento di riferimento –, purtroppo anche la comparazione numerica presenta analoghe, benché celate (e forse per questo ancor più insidiose), difficoltà.

In primo luogo, la comparazione statistica presenta un difficile punto di equilibrio. Infatti, tanto più i sistemi posti a confronto sono differenti tra loro tanto più sommarie possono essere le analisi effettuate, essendo comuni solo alcuni aspetti generalissimi degli ordinamenti; all'opposto, più sono vicini i sistemi oggetto di studio e più potranno essere approfondite e ampie le indagini. Inoltre, maggiore è il numero degli Stati i cui procedimenti penali vengono comparati – e più eterogenea è la loro composizione – minore potrebbe essere il livello di approfondimento del fenomeno.

Diventa, quindi, particolarmente difficile trovare la giusta combinazione tra estensione del campione e profondità dello studio, anche se l'equilibrio ideale dipende necessariamente dall'ampiezza del perimetro della ricerca. Infatti, da una parte, il rischio è di includere un campione troppo ampio e non omogeneo per una ricerca di elevato dettaglio e, dall'altra, di limitare eccessivamente i Paesi che potenzialmente sono interessati da un fenomeno generale e trasversale perdendo delle importanti occasioni di confronto.

Alla luce di questa riflessione, appare evidente che le possibilità di utilizzare tecniche di analisi statistica comparata dipendono strettamente dalla diffusione del tema oggetto di ricerca nei vari sistemi processuali penali. Presupposto fondamentale è che il fenomeno o l'istituto studiato, anche se non identico, presenti un grado minimo di somiglianza tale da permettere un accostamento sensato.

Un tempo questo tipo di studi era particolarmente avversato[47]; oggigiorno, invece, la nascita di organizzazioni e unioni sovranazionali necessariamente interessate al confronto tra le situazioni degli Stati membri, l'avanzamento nel percorso di armonizzazione e avvicinamento delle legislazioni e lo sviluppo di mezzi di condivisione dei dati, hanno aperto immense opportunità e spazi per l'analisi statistica comparata dei sistemi giudiziali penali europei. In questo senso basti pensare alla pregevole opera condotta in seno alla Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), che ha sviluppato alcuni indici

[47] Il riferimento va ad alcuni autori del passato, che ritenevano eccessivamente complessa o inutile una comparazione tra le statistiche giudiziarie di Paesi diversi, stante l'eccessivo divario tra le legislazioni. In questo senso si vedano MESSEDAGLIA A., *op. cit.*, p. 19; LUCCHINI L., *Sulla durata dei procedimenti penali. Interpellanza del Deputato Luigi Lucchini svolta alla Camera dei Deputati il 13 giugno 1904*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1904, p. 13 e DE CASTRO D., *op. cit.*, pp. 9, 30-32.

statistici per confrontare le *performance* dei sistemi giudiziari degli Stati della "grande" Europa, il più famoso dei quali è il *disposition time*[48].

Sulla scorta di quanto fin qui emerso, quello del confronto degli ordinamenti processuali penali sul piano quantitativo, oltre che qualitativo, appare un percorso non certo privo di difficoltà, ma, comunque, molto promettente.

Un altro vantaggio dell'approccio quantitativo al processo penale è quello di fornire una formidabile base conoscitiva di supporto all'attività decisionale. Che si tratti di regolamentare un fenomeno nuovo, intervenire su una disciplina già esistente oppure allocare delle risorse finanziare o umane, in tutti questi casi ci si trova di fronte a un ampio ventaglio di strade astrattamente percorribili e, quindi, a un problema di scelte. La deliberazione in ordine a una tra le alternative possibili, ognuna caratterizzata da pregi e difetti, determina lo sviluppo del settore in una certa direzione e la preclusione di percorsi differenti.

A parità di condizioni le scelte possono essere diverse, stante la moltitudine di fattori tecnici, politici o ideologici che le determinano; tuttavia, prescindendo dal piano delle responsabilità che possono ricadere sul soggetto deliberante, non si può non pretendere che chi è investito del potere decisionale effettui pur sempre una scelta consapevole. A tal fine, presupposto necessario è quello di avere a disposizione il numero più ampio di informazioni utili per conoscere la situazione sulla quale si andrà a decidere. L'analisi statistica del processo penale è sicuramente uno strumento conoscitivo molto importante per capire la portata e le caratteristiche del fenomeno rispetto al quale occorre prendere una decisione, nonché per comprendere quali potranno essere gli effetti di tale determinazione sulla realtà giudiziaria.

E proprio a questo aspetto si collega, forse, quello che è il profilo più affascinante dello studio quantitativo del processo penale, ovvero quello legato alla possibilità di simulare e prevedere, in modo più o meno accurato, gli effetti delle scelte legislative e organizzative sul processo penale e sulle decisioni adottate dagli operati giuridici, individuando uno spettro di distribuzione delle probabilità. Infatti, adottando gli strumenti di analisi predittiva è possibile porre in essere modifiche consapevoli e puntuali alle norme processuali penali e al sistema organizzativo delle corti di giustizia, così garantendo una maggiore efficacia, efficienza e qualità degli interventi di regolamentazione[49]. Con l'adozione di tale approccio si ha un cambio

[48] Per la definizione e le modalità di calcolo del *disposition time* vedi *supra* I.3.

[49] Questa prospettiva permette di superare la visione della statistica processuale nella sua funzione eminentemente efficientistica, ben emergente nella visione di Mario Greco, che ne esalta la finalità gestionale-amministrativa, come strumento di misurazione della domanda e dell'offerta di giustizia, equiparata suggestivamente a un prodotto industriale. Segnatamente, egli ritiene che nel «sistema delle statistiche giudiziarie le finalità di carattere gestionale-amministrativo dovrebbero essere raggiunte dalla statistica processuale che descrive principalmente i flussi dei procedimenti sopravvenuti, esauriti e pendenti presso gli uffici giudiziari. Tale statistica ha pertanto lo scopo di valutare la domanda e l'offerta di giustizia e di denunciarne lo squilibrio sia quantitativo che qualitativo. Al pari di una azienda di produzione di beni, lo Stato deve essere in grado di valutare lo squilibrio tra ciò che si produce e ciò che si dovrebbe produrre e di vedere se tale disfunzione è dovuta ai macchinari (codici di proce-

di paradigma: il *core* della scelta non è più l'intervento immediato in sé e per sé ma diventa l'obiettivo perseguito, potendo precisamente calibrare il primo in funzione del secondo. Diventa pertanto possibile intervenire in modo più consapevole, preciso e rapido sulle carenze del sistema giustizia, indirettamente riducendo anche gli effetti negativi sul piano sociale ed economico di riforme inutili, se non dannose. Peraltro, questa tecnica permette di seguire percorsi decisionali più nitidi e razionali, non disturbati da involontari e "rumorosi" *bias* cognitivi[50].

Basti qui accennare al fatto che nonostante le potenzialità predittive dell'analisi statistica siano da lungo tempo note, tanto che nell'Ottocento se ne parlava in termini di «profezia matematica»[51], oggi tali possibilità appaiono enormemente ampliate dalla rivoluzione tecnologica in atto (in tema di analisi predittiva/*Predictive Analytics* e la modellazione predittiva/*Model Prediction* vedi *supra* I.3).

Conclusa la disamina dei pregi e delle potenzialità della ricerca condotta adottando l'analisi statistica processuale, occorre soffermarsi sui limiti e sulle difficoltà applicative di questo tipo di approccio, che possono renderne complicato o poco significativo l'utilizzo.

La selezione di dati affidabili e puntuali costituisce la base imprescindibile per una ricerca quantitativa che possa portare a risultati attendibili e non distorti, poiché i modelli statistici forniscono risultati accurati solo nella misura in cui i dati utilizzati sia completi e veritieri.

In merito, la prima complicazione di questo metodo di studio è legata alla difficoltà di accesso ai dati in materia di giustizia penale, ove allo stato esiste, di fatto, un monopolio conoscitivo pubblico. Invero, le informazioni disponibili sul processo penale sono limitate alle rilevazioni numeriche registrate in banche dati afferenti a ministeri e a istituti pubblici nazionali o sovranazionali oppure alle informazioni contenute nelle relazioni annuali dei Presidenti della Corte di cassazione e delle Corti d'appello sull'amministrazione della giustizia ovvero nei *report* periodicamente pubblicati dalla Commissione per l'efficienza della giustizia del

---

dura civile e penale), alla forza lavoro (magistrati, funzionari di cancelleria, dattilografi, ecc.), alle strutture, ovvero quali e quante relazioni esistano tra queste singole componenti […]. Si badi bene che mentre nel campo dell'impresa i macchinari sono costruiti secondo la logica economica del profitto, e quindi producono al minor costo possibile secondo la qualità desiderata e nel minor tempo possibile, i codici sono redatti nell'intenzione di produrre il bene giustizia alla più alta qualità possibile indipendentemente dal costo e dal tempo, anche se quest'ultima variabile presenta una correlazione negativa rispetto alla qualità della giustizia e come tale è a volte tenuta in debito conto nei codici di procedura». Cfr. GRECO M., *op. cit.*, pp. 279-280.

[50] Il riferimento è, ovviamente, all'opera di KAHNEMAN D., SIBONY O. e SUNSTEIN C.R., *Rumore. Un difetto del ragionamento umano*, Utet, Torino, 2021.

[51] In questo modo si è espresso Cesare Correnti, deputato del Regno d'Italia vissuto nel XIX Secolo, il quale affermava che «*la statistica non è* […] *soltanto lo specchiato ritratto di uno Stato* […] *ma per necessario processo generando con numero l'aggregazione e la proporzione, e colla serie i ragguagli di tempo, essa riesce al riscontro delle graduali mutazioni, alla sequenza delle trasformazioni, alla misura del moto e della dinamica sociale, alla profezia matematica*». Si veda CORRENTI C., *Lettera sulla pubblicazione dell'Archivio di Statistica*, in *Archivio di Statistica*, fascicolo I, 1876, p. XI.

Consiglio d'Europa o dall'*EU Justice Scoreboard* della Commissione europea, mentre l'attività di raccolta sul campo di rilevazioni empiriche non è attualmente molto diffusa[52]. In tema, si coglie l'occasione per evidenziare sin d'ora l'importante differenza tra i dati pubblici ma non liberamente accessibili, ossia tutte quelle informazioni a cui il pubblico ha diritto di accedere previa richiesta e autorizzazione, e i dati aperti (più comunemente noti come *open data*), ovvero pubblicamente diffusi e liberamente accessibili (tipicamente attraverso *report* o banche dati online), nonché utilizzabile da parte di chiunque per qualunque finalità.

Consequenzialmente a tale limitato accesso ai dati processuali penali, emergono complicazioni rispetto a due ulteriori profili particolarmente delicati, ovvero quelli della completezza del dato e del livello di dettaglio.

Quanto al primo aspetto, per poter condurre una ricerca i cui esiti siano attendibili occorre che i dati - quantomeno nei confini del campione oggetto di studio - siano i più completi possibile, poiché più i dati sono parziali e maggiore è il rischio di non riuscire a cogliere le caratteristiche del fenomeno, gli elementi che lo influenzano e le correlazioni con altri istituti. Si badi bene, la completezza dei dati non richiede che gli stessi siano relativi a un'ampia coorte di soggetti; sarà infatti possibile impostare questo tipo di ricerca anche rispetto a un campo soggettivo o territoriale molto limitato, l'importante è che per ogni unità sia disponibile lo stesso set di dati, che deve essere completo.

Il secondo aspetto è invece legato al livello di dettaglio delle informazioni necessario per la ricerca. Nonostante i dati possano essere completi (nel senso di uguali per tipologia all'interno del campione) potranno essere troppo generici e non idonei a indagare specifici aspetti che si vogliono studiare. In merito, sul piano esemplificativo, si permetta di rinviare a quanto detto poco sopra in tema di informazioni disponibili nella banca dati del DGStat e di impossibilità di condurre la presente ricerca solo sulla base di quelle. Quanto al grado di specificazione, è opportuno precisare che esistono vari livelli di aggregazione dei dati a livello spaziale (rilevazione nazionale, distrettuale, circondariale o a livello di singolo magistrato) oppure temporale (annuale, semestrale, trimestrale, ecc.). Più è alto il livello di aggregazione e più è facile la raccolta e l'archiviazione dei dati, ma minori sono le possibilità di approfondimento. Viceversa, all'aumentare del livello di dettaglio crescono le difficoltà di reperimento e gestione, ma aumentano le possibilità di svolgere ricerche puntuali e precise.

Sotto questo profilo, importante è anche la selezione di dati giudiziari significativi, cd. indicatori di sintesi, che evidenziano una relazione statisticamente forte tra le risultanze riscontrabili sul piano empirico e il fenomeno astratto studiato, permettendone così una misura-

[52] Sul tema del sistema delle fonti della statistica giudiziaria e dei dati attualmente disponibili si rinvia al paragrafo I.5.

zione statistica. La scelta degli indicatori quantitativi da adottare dipenderà, in concreto, dal bilanciamento tra le tipologie di dati astrattamente più idonee a ricavare le informazioni utili sul fenomeno giuridico astratto e quelle effettivamente raccolte e disponibili (o raccoglibili)[53].

Altro elemento cardine per effettuare un'attività di ricerca i cui risultati siano affidabili è quello della buona qualità dei dati a disposizione, che rappresenta attualmente la sfida più impegnativa per chi si approccia a questa tipologia di studi. Infatti, al momento della sua rilevazione il dato può essere impreciso per una serie di ragioni, quali, esemplificativamente, errori del soggetto preposto all'acquisizione, non accurata taratura sul piano statistico dei sistemi di raccolta o, ancora, mancanza di sistemi di controllo della coerenza dei dati. Pertanto, risulta particolarmente importante capire chi e con quali modalità si occupa manualmente della raccolta delle informazioni (si pensi alle indagini empiriche effettuate per mezzo di interviste) o della loro registrazione o inserimento in sistemi informatizzati di acquisizione, poiché l'errore umano rappresenta certamente una costante in questo tipo di processi. Per ovviare a tale cronico difetto è necessario sviluppare un sistema di controlli di qualità, che permetta di escludere dati palesemente incoerenti. Quanto all'utilizzo di strumenti che non hanno un'impostazione statistica attenta, non di rado i dati vengono raccolti sfruttando sistemi già esistenti ma la cui finalità – e, conseguentemente anche l'impostazione – è meramente organizzativa e amministrativa.

Sul punto, con riferimento al sistema di raccolta delle statistiche giudiziarie penali attualmente vigente (a cui qui si fa solo un rapido accenno), in attesa di auspicate modifiche a seguito della digitalizzazione del processo penale, i dati sui processi nazionali vengono acquisiti dal Ministero della giustizia con modelli trimestrali informatizzati che devono essere inviati da parte dei singoli uffici giudiziari. Occorre evidenziare che il sistema informatico utilizzato per la gestione operativa e amministrativa dei fascicoli non è diretto alla, e ottimizzato per la, raccolta di dati, ma serve principalmente per registrare e conservare le principali informazioni relative ai singoli procedimenti penali. Esplicativa di tale impostazione è la circostanza che, nella fase di caricamento e modifica dei campi informativi relativi a un fascicolo, per poter avanzare nelle diverse pagine del programma non è necessario compilarli tutti, cosa invece fondamentale per garantire omogeneità e completezza nella raccolta dei dati.

Invero, i presupposti per poter addivenire a un dato qualitativamente soddisfacente, così come indicati dalle fonti sovranazionali in materia[54], sono: la pertinenza del dato all'oggetto

[53] In punto di lettura del dato giudiziario e indicatori di sintesi si veda FILOMENO M., ROCCHETTI I., *op. cit.*, p. VI e VII.

[54] Il riferimento è al Regolamento CE n. 223 dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee (così come modificato dal Regolamento UE 2015/759 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015), e al Codice delle statistiche europee per le autorità statistiche nazionali ed Eurostat, adottato dal Comitato del sistema statistico europeo il 16 novembre 2017. Il Regolamento definisce i principi generali della produzione e diffusio-

di ricerca, che deve soddisfare le esigenze dell'utilizzatore; l'accuratezza con cui vengono raccolte le informazioni e, quindi, da una parte, la vicinanza del dato alla realtà, che deve essere ben rispecchiata, e, dall'altra, il numero degli errori deve essere il più ridotto possibile; la tempestività e la puntualità delle informazioni, intesa la prima come ridotto lasso temporale tra il momento in cui si ha la disponibilità dei dati e quello in cui termina il periodo a cui fanno riferimento (la durata di riferimento per lo studio deve essere coerente con le finalità della ricerca), mentre la seconda come minimo intervallo tra la data in cui sono disponibili i dati e quella dell'effettivo rilascio; la chiarezza del dato, intesa come tendenziale univocità di interpretazione e facilità di comprensione; la più ampia comparabilità possibile degli elementi raccolti con quelli provenienti da luoghi e periodi di tempo diversi, così da favorirne un'analisi congiunta; l'affidabilità, intesa come scelta delle fonti, dei metodi e delle procedure da applicare utilizzando criteri scientifici; l'imparzialità del dato, che deve essere raccolto in modo obiettivo, professionale, indipendente e trasparente, il più vicino possibile alla "fonte" e, soprattutto, senza essere alterato volontariamente o inconsciamente; l'adozione di una solida metodologia, basata su strumenti, procedure e competenze adeguati, nonché su standard, buone pratiche e linee guida internazionali[55].

Anche qualora si sia raccolto un elevato volume di dati completi e di buona qualità possono presentarsi ulteriori difficoltà, infatti, alla disponibilità di una grande mole di dati corrispondono non trascurabili inconvenienti di gestione. Difatti, per poter gestire e organizzare un consistente numero di informazioni codificate è necessario l'utilizzo di programmi informatici di memorizzazione e di organizzazione adeguati.

Soffermandosi invece sull'analisi statistica processuale predittiva, appare evidente che la possibilità di valutare o di prevedere l'impatto di una modifica legislativa o organizzativa sul processo penale – che è un sistema sociale complesso in cui convivono moltissimi fattori – è strettamente correlata alla capacità di individuare le regole e le relazioni che governano i rapporti di causa-effetto, che possono risultare estremamente sfumate e difficilmente classificabili[56].

---

ne delle statistiche europee, indica i soggetti coinvolti nel sistema statistico europeo e gli obiettivi del programma statistico europeo; mentre il Codice, al fine di promuovere la fiducia del pubblico nelle statistiche europee, precisa le modalità di sviluppo, produzione e diffusione delle statistiche in attuazione dei principi stabiliti dal Regolamento e delle migliori prassi di statistica internazionale.

[55] Per un approfondimento sul punto si vedano l'articolo 12 del Regolamento CE n. 223 dell'11 marzo 2009 e i principi da 6 a 8 e da 11 a 15 del Codice delle statistiche europee, con i relativi indicatori di migliori pratiche e standard che possono essere adottati.

[56] Per una interessante riflessione si rimanda al contributo di CACCIATORI S., *Analisi di scala dei sistemi complessi: spunti dalla fisica*, in AA.VV., *Dalle regole ai comportamenti. Conversazioni in tema di amministrazione e persuasione*, a cura di CAFAGNO M., BOSCOLO E., LEONE C., BARBERA M., FAZIO M., CAVALIERI G., Mimesis, Milano, 2022 pp. 515-528, ove si ipotizza l'utilizzo dell'analisi di scala quale strategia per lo studio dei comportamenti dei destinatari delle norme. Un'altra interessante prospettazione è quella fornita da SETTI A., *Osserva-*

Infine, per concludere la disamina degli elementi a cui occorre prestare maggiore attenzione quando si svolgono ricerche quantitative in materia di giustizia penale, si evidenzia che le tempistiche per il *follow-up* di questa tipologia di ricerche non sono brevi, in ragione della lunghezza fisiologica dei tempi processuali. Infatti, gli effetti delle modifiche normative o organizzative possono essere compiutamente rilevati solo dopo diverso tempo dall'introduzione delle stesse.

I.5 Il sistema delle fonti della statistica giudiziaria penale e le categorie di dati pubblici attualmente accessibili

Affrontate le questioni maggiormente teoriche in materia di analisi statistica del processo penale, è ora possibile passare agli aspetti pratici.

I primi interrogativi che si pongono allo studioso quando adotta questo tipo di approccio sono legati a dove reperire le informazioni quantitative e a quali tipologie di dati è possibile accedere.

Quanto al primo aspetto, per cercare di fornire delle coordinate "celesti", che permettano di orientarsi nell'oscuro – quantomeno per gran parte degli esperti di diritto – "spazio" delle cifre e dei numeri che ruotano intorno al procedimento penale, occorre esplorare il sistema delle fonti della statistica giudiziaria. Invece, con riferimento al secondo quesito, occorrerà comprendere quali categorie di informazioni sono attualmente raccolte e, consequenzialmente, se è possibile accedervi liberamente o meno.

In merito, prima di procedere con la mappatura dei centri di raccolta delle statistiche giudiziarie, è opportuno soffermarsi su alcune precisazioni. Occorre, innanzitutto, accennare al concetto di unità statistica, che è definibile come l'unità di osservazione di base oggetto della rilevazione[57]. A mero titolo esemplificativo, possono essere individuate come unità statistiche di ricerca, in generale, la persona, il nucleo familiare, un operatore economico, un bene, un prezzo, oppure, in ambito processuale penale, un singolo procedimento penale, una notizia di reato, il magistrato, il personale amministrativo, ecc. A seconda di quale sia l'unità (o le unità) su cui è incentrata la ricerca varia la fonte più adatta presso cui reperire le informazioni necessarie per l'indagine.

---

zioni sul metodo sperimentale nelle scienze sociali, in CAFAGNO M. *et al.*, *op.cit.*, pp. 529-537, relativo all'utilizzo di esperimenti randomizzati nelle scienze sociali.

[57] Tale definizione si ritrova anche all'articolo 3, comma 1, n. 6 del, già citato, Regolamento CE dell'11 marzo 2009, n. 223, relativo alle statistiche europee.

Passando al tema classificatorio, la prima macro-distinzione è incentrata sulla differenza tra raccolta autonoma dei dati - attraverso tecniche di misurazione, sondaggi, interviste, questionari, ecc. - e accesso a dati "preraccolti", quali quelli già presenti in archivi o *database*.

Un ulteriore distinguo può essere fatto con riferimento alla vicinanza tra il centro di conservazione delle informazioni e il punto di effettiva raccolta delle stesse. In questo senso, è possibile individuare una "fonte diretta", quanto il dato viene direttamente raccolto/misurato da chi effettua la ricerca, una fonte di primo livello, quando il soggetto/ufficio a cui ci si rivolge per ottenere i dati è quello che ha provveduto direttamente alla raccolta, una fonte di secondo (terzo, quarto, ecc.) livello, qualora i centri che conservano le informazioni siano soggetti diversi da quelli che le hanno raccolte e a tali centri siano pervenuti dopo un certo numero di "passaggi".

Solitamente le fonti dirette e quelle di primo grado presentano un maggior livello di dettaglio e di precisione, mentre all'aumentare degli anelli nella catena di distribuzione delle informazioni cresce la tendenza ad aggregare i dati e a elaborarli secondo le finalità perseguite dal soggetto che li detiene. Per meglio spiegare il concetto, i dati estrapolati e conservati in archivi direttamente dal ricercatore sono considerabili di fonte diretta, quelli conservati nei database del singolo ufficio giudiziario sono di primo grado, le informazioni raccolte dai tribunali, dalle corti d'appello, dalla Corte di cassazione o dalle procure e inviate al ministero sono di secondo grado. Per un'analisi dei problemi connaturati alla maggiore distanza tra il dato originario e quello a cui si ha accesso si rimanda alla lettura del paragrafo precedente nella parte dedicata alle difficoltà applicative, mentre per un esempio di distorsioni derivanti dall'allungarsi della catena di distribuzione ed elaborazione dei dati si rimanda al paragrafo successivo.

Premesso quanto sopra, è ora possibile cercare di delineare, in modo necessariamente non esaustivo, il panorama nazionale e sovranazionale delle principali fonti presso cui è possibile reperire dei dati statistici giudiziari "precostituiti".

Il quadro italiano si caratterizza per la presenza di un centro di raccolta primario, costituito dal Ministero della giustizia, uno secondario, ossia l'Istituto nazionale di statistica, e uno meramente residuale, il Ministero dell'interno. Tale tripartizione non egualitaria deriva dalla successione nel corso del tempo di questi soggetti nelle competenze legate alla raccolta delle informazioni ufficiali nell'ambito della giustizia. Infatti, benché dall'unità d'Italia a oggi la modalità di raccolta dei dati non sia grossomodo variata, venendo estrapolati a livello di singoli uffici giudiziari e poi trasmessi all'organo centralizzato di raccolta, ad essere mutato è stato proprio quest'ultimo.

L'autorità individuata nel Regno d'Italia per la raccolta delle statistiche giudiziarie era il Ministero di grazia e giustizia, che mantenne tale compito fino al 1938, salvo una brevissima parentesi a cavallo tra i due secoli in cui se ne occupò la Divisione di statistica generale del Ministero dell'Agricoltura. A seguito della promulgazione del Regio Decreto n. 402 del 1938, tali competenze passarono all'Istituto Centrale di Statistica (oggi denominato Istituto nazionale di statistica, più comunemente noto come Istat)[58], che le mantenne per cinquant'anni. Infatti, con l'attuazione del d.lgs. n. 322 del 1989, venne riorganizzato il Sistema statistico nazionale, riportando le competenze in materia di statistica giudiziale penale al Ministero della giustizia. In questo contesto, anche al Ministero dell'interno sono stati attribuiti nel corso del tempo alcuni compiti di raccolta delle informazioni rispetto a particolari temi connessi alla criminalità.

Nel quadro attuale è evidente il ruolo di predominanza che, per quantità e ampiezza dei dati raccolti in materia di giustizia penale, ha assunto il Ministero della giustizia, mentre è calata negli ultimi vent'anni l'attività di assunzione delle informazioni sul processo penale da parte dell'Istat, che è orami limitata quasi esclusivamente a ricerche puntuali e settoriali. Invero, tale istituto si occupa, in relazione al macro settore denominato «Giustizia e sicurezza», della raccolta annuale dei dati relativi alla popolazione carceraria (tipologia di reati, età, luogo di nascita, provenienza geografica e posizione giuridica dei detenuti) e ai delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria (con specifico riferimento alle diverse tipologie di reato e alle caratteristiche degli autori e delle vittime dei reati, quali sesso, età e provenienza geografica), nonché di svolgere delle indagini periodiche su temi specifici, quale quello degli atti di violenza contro le donne[59]. Inoltre, sono presenti alcune statistiche inerenti al movimento dei procedimenti, al numero di procedimenti sopravvenuti, definiti e pendenti alla fine dell'anno, nonché alle caratteristiche delle sentenze e delle persone condannate in via definitiva (tipologia di reato, anno di commissione, pena inflitta, età del condannato)[60].

[58] L'Istituto nazionale di statistica - già denominato Istituto Centrale di Statistica dal 1926, anno della sua istituzione, fino al 1989 - è un ente pubblico di ricerca il cui scopo è la produzione, conservazione, analisi e diffusione delle statistiche ufficiali sul Paese, in particolare quelle relative agli aspetti economici, demografici, sociali e ambientali. L'istituto svolge, inoltre, un ruolo di coordinamento all'interno del Sistema statistico nazionale (Sistan), di cui fanno parte una serie di soggetti pubblici e privati impegnati nell'informazione statistica ufficiale, indicati dall'art. 2 del d.lgs. 322 del 1989, rubricato «Ordinamento del Sistema statistico nazionale». Per dettagliate informazioni sull'organizzazione, i compiti e le attività poste in essere dall'Istat si rimanda alla lettura degli artt. 3 e da 14 a 24 del d.lgs. 322/1989 e alla consultazione della pagina web ufficiale dell'ente, raggiungibile al seguente indirizzo internet www.istat.it/it/organizzazione-e-attività.

[59] In particolare, è stata svolta un'indagine statistica nel 2014 incentrata sull'analisi delle caratteristiche demografiche e delle abitudini delle donne che hanno subito violenza (con una suddivisione per tipo di autore, nonché per cittadinanza, titolo di studio, condizione professionale, stato civile ed età della vittima). Nel 2018 l'Istituto ha condotto uno studio relativamente alle opinioni sui ruoli di genere e sulla violenza contro le donne. Inoltre, annualmente, a partire dal 2013, vengono raccolti i dati concernenti le persone che si sono rivolte al numero telefonico antiviolenza e stalking 1522.

[60] I dati citati sono disponibili nella sezione «Giustizia e sicurezza» della banca dati Istat, consultabile al seguente indirizzo www.esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw, e sono anche raccolti nell'«Annuario statistico italia-

Una posizione marginale in questo contesto, incentrato sui dati relativi ai procedimenti penali, spetta al Ministero dell'interno, che, attraverso l'Ufficio centrale di statistica e la Direzione centrale della Polizia Criminale, raccoglie e analizza informazioni in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché di lotta alla criminalità. In particolare, vengono periodicamente elaborati dei *report* e delle relazioni sul rapporto tra omicidi volontari e violenza di genere, sulla criminalità minorile, sui reati a sfondo sessuale con vittime minorenni, sui crimini d'odio e sulla tratta di esseri umani, solo per citarne alcuni[61].

Stante l'intercorso duplice passaggio di consegne tra Ministero della giustizia e Istat, quando si vogliono osservare i dati giudiziari attraverso serie storiche di una certa portata, occorre sportarsi tra gli archivi dei due istituti. Infatti, all'interno delle banche dati dell'Istat sono ancora presenti rilevazioni statistiche penali concernenti i procedimenti del periodo antecedente al 2005, data da cui sono invece disponibili le informazioni nella banca dati del Ministero della giustizia.

La primazia statistica in materia spetta a quest'ultimo anche normativamente; infatti, in attuazione dei principi generali posti dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 322 del 1989, è attribuito al Ministero della giustizia (anche attraverso le sue articolazioni territoriali) il compito di raccogliere, elaborare e analizzare i dati relativi alla statistica giudiziaria e, in particolare, quelli concernenti i procedimenti civili, penali e amministrativi.

Per poter organizzare e porre in essere questo tipo di attività il Ministero della giustizia ha istituito la Direzione generale di statistica e analisi organizzativa (anche nota con l'acronimo DGStat), a cui sono stati affidati, tra gli altri, i compiti di realizzare e gestire le banche dati di statistica giudiziaria, nonché di redigere il programma statistico nazionale indicando criteri unici e omogenei per l'intero territorio nazionale[62].

---

no», pubblicato annualmente dall'Istat. Per un approfondimento sulle rilevazioni statistiche effettuate dall'Istat in tema di giustizia, non solo penale, si rimanda a FILOMENO M., ROCCHETTI I., *op. cit.*, pp. 3-10.

[61] Tali rilevazioni statistiche sono liberamente accessibili all'indirizzo www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche.

[62] I compiti spettanti all'ufficio sono indicati dall'articolo 5-*bis*, comma 2, lettera b) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 84 del 15 giugno 2015, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera c) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 54 del 22 aprile 2022, il quale prevede che la DGStat si occupa, tra l'altro, della realizzazione e gestione di banche dati di statistica giudiziaria, della redazione del programma statistico nazionale, del coordinamento dei rapporti tra l'Istat e il Ministero della giustizia, nonché delle relazioni con gli organismi europei e internazionali del settore. Le attività poste in essere dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa sono ulteriormente dettagliate dall'articolo 9, comma 1 del Decreto del Ministro della Giustizia del 13 agosto 2022, il quale prevede che la DGStat «promuove l'unitarietà, l'efficienza e la qualità del sistema statistico del Ministero; assicura l'indirizzo, il coordinamento e l'assistenza tecnica per le attività di produzione, elaborazione e diffusione delle informazioni statistiche del Ministero; collabora con la DGSIA alla definizione delle modalità di raccolta ed estrazione dei dati, allo sviluppo e alla gestione delle infrastrutture informatiche di raccolta, archiviazione e gestione dei dati, allo sviluppo a fini statistici dei sistemi informativi del Ministero che gestiscono le attività giurisdizionali e amministrative; cura direttamente l'attività di rilevazione, controllo, elaborazione e diffusione dei dati sull'attività giurisdizionale civile e penale degli uffici giudiziari; svolge attività di raccolta ed elaborazione dati su attività e in ambiti per i quali la legge assegna ad essa un obbligo di monitoraggio statistico; fornisce supporto conoscitivo e di analisi per le decisioni in materia di politiche norma-

Dal punto di vista organizzativo la DGstat è dipendente dal Ministero della giustizia, è incardinata nel neoistituito «Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione» ed è divisa in tre uffici. Allo stesso tempo tale organo è anche formalmente inquadrato come un ufficio del Sistema Statistico Nazionale (Sistan)[63]. Per completare la panoramica dei soggetti che si occupano delle statistiche giudiziarie all'interno del Ministero occorre evidenziare che, nel contesto della Riforma Cartabia e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - al fine di fornire consulenza e supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale, nel rispetto dei canoni del giusto processo, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario - è stato istituito, con il decreto ministeriale 28 dicembre 2021, in attuazione della previsione di cui al comma 16, dell'articolo 2 della legge 134 del 2021, il «Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria»[64]. L'organismo si occupa di riferire annualmente al Ministro della giu-

---

tive e amministrative, ivi comprese quelle relative all'organizzazione e al funzionamento dei servizi della giustizia, e per l'attuazione del P.N.R.R.; svolge attività di monitoraggio dell'andamento del servizio giustizia e di studio dei fattori che ne influenzano il funzionamento, di analisi dell'organizzazione e delle norme processuali».

[63] La Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa, istituita nel 2001 e originariamente denominata solo Direzione Generale di Statistica, è inquadrata come ufficio del Sistema Statistico Nazionale (Sistan) - così come previsto dall'articolo 5-*bis*, comma 2, lettera b) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 84 del 15 giugno 2015 (denominato «*Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche*») introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera c) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 54 del 22 aprile 2022, e ribadito dall'articolo 9, comma 1 del Decreto del Ministro della Giustizia del 13 agosto 2022 - e, in quanto tale, soggetto alla disciplina di cui agli articoli 2, 3, 4 e 6 del decreto legislativo n. 322 del 1989. Dal punto di vista organizzativo, la DGStat si articola, in ossequio a quanto previsto dall'articolo 10 del Decreto del Ministro della Giustizia del 13 agosto 2022, in tre unità: l'«*Ufficio I – Statistiche amministrativo-contabili e indagini trasversali*»; l'«*Ufficio II – Statistiche giudiziarie civili e penali*»; l'«*Ufficio III – Analisi e relazioni internazionali*». Analizzando le aree di attività delle singole unità si evince che l'Ufficio I – Statistiche amministrativo-contabili e indagini trasversali si occupa, ai sensi del primo periodo del primo comma dell'articolo 10 del decreto ministeriale 13 agosto 2022, di: progettare e attuale le attività di rilevazione; controllare e gestire le informazioni necessarie per produrre statistiche giudiziarie sulle spese di giustizia e sulle intercettazioni; monitorare l'andamento degli istituti della mediazione, della crisi da sovra indebitamento, dell'Ufficio per il processo e dell'Ufficio di collaborazione del Procuratore attraverso la raccolta e elaborazione di dati, nonché la preparazione di report periodici; trasmettere i dati afferenti all'ufficio nell'ambito di rilevazioni nazionali e internazionali, nonché all'interno del sistema Sistan; gestire il sito web della DGStat; gestire i protocolli e gli adempimenti in tema di trasparenza e anticorruzione; coadiuvare il Ministro nella predisposizione delle risposte alle interrogazioni parlamentari e alle richieste di accesso civico; fornire supporto tecnico-amministrativo per la gestione delle risorse umane e materiali assegnate alla Direzione. L'Ufficio II – Statistiche giudiziarie civili e penali, si occupa, invece, di: progettare e attuare la raccolta delle statistiche relative alle attività, in ambito civile e penale, poste in essere dagli uffici giudiziari di primo e secondo grado, nonché di elaborare report periodici per monitorarne l'andamento; fungere da raccordo con gli uffici statistici degli altri dipartimenti del Ministero. Infine, l'Ufficio III – Analisi e relazioni internazionali: fornisce supporto per adeguare l'attività della Direzione agli sviluppi delle metodologie statistiche; si occupa dell'attività di studio e analisi dell'efficienza del servizio giustizia in ambito civile e penale, in prospettiva temporale e territoriale, approfondendo i fattori che influenzano il suo funzionamento; verifica l'impatto delle politiche di natura organizzativa e normativa sul sistema; predispone la documentazione da inviare alle istituzioni dell'Unione Europea e agli organismi internazionali.

[64] Dal punto di vista formale, il Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria è inquadrato dal comma 16, dell'articolo 2 della Legge 134/2021 e dall'articolo 1 del D.M. del 28 dicembre 2021 come un organismo di consulenza e supporto. Organizzativamente tale organo è presieduto dal Ministro della giustizia o da un suo delegato

stizia in merito all'evoluzione dei dati sullo smaltimento dell'arretrato pendente e sui tempi medi di definizione dei processi, di promuovere una migliore organizzazione del sistema di rilevazione delle statistiche giudiziarie penali, nonché di assicurarne la trasparenza attraverso pubblicazioni periodiche e la diffusione nei siti internet istituzionali[65]. Quanto al rapporto tra questo Comitato e la Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, per espressa previsione normativa, il primo può avvalersi della collaborazione della seconda al fine di portare a compimento i propri obiettivi[66].

In merito ai dati processuali penali raccolti, gli uffici giudiziari provvedono trimestralmente a estrapolare le informazioni rilevanti dal sistema gestionale attraverso degli appositi modelli, per poi trasmettere le rilevazioni al Ministero. Non tutti i dati raccolti sono aperti, infatti sono liberamente accessibili solo quelli pubblicati nella banca dati *online* «Statistiche giudiziarie» della Direzione generale di statistica[67] e quelli evincibili dai *report* resi disponibili nella sezione del sito dedicata agli studi, alle analisi e alle ricerche posti in essere dalla DGStat[68]. Peraltro, è da poco disponibile una sezione dedicata al monitoraggio statistico degli

---

ed è composta da un numero massimo di quindici componenti, che durano in carica tre anni, come previsto dal comma 17, dell'art. 2 della L. 134/2021, così come modificato dall'art. 41, co. 3 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modifiche dalla legge 29 giugno 2022, n. 79. Ai lavori partecipano, inoltre, direttamente o attraverso loro delegati, il Capo di Gabinetto, il Capo dell'Ufficio legislativo e dell'Ispettorato generale, i capi dei Dipartimenti del Ministero partecipano. Quanto alla *ratio* sottesa all'istituzione del Comitato, questa si inserisce nel contesto del complesso delle modifiche legislative che rientrano nella c.d. Riforma Cartabia, espressamente finalizzata al miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema giustizia, e del conseguente raggiungimento degli obiettivi posti dal P.N.R.R. In quest'ottica, stante la complessità delle riforme, il legislatore ha ritenuto necessario prevedere un organo tecnico in cui collaborino esperti di diverse discipline, quali quelle penalistiche, informatiche, economiche, statistiche e organizzative, così da garantire la completezza, l'accuratezza, l'attendibilità e la sistematicità delle analisi condotte. È appena il caso di accennare che, con riferimento alla statistica giudiziaria civile, è stato costituito un analogo comitato con D.M. del 29 settembre 2022, denominato «Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia civile, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria». Per un approfondimento in ordine alle finalità, all'organizzazione e ai compiti dell'organismo si rimanda alla lettura del Decreto Ministeriale del 29 settembre 2022, denominato «Istituzione del Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia civile, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria», attuativo degli artt. 37-*bis*, 37-*ter* e 37-*quater* della Legge n. 206 del 26 novembre 2021, n. 206, «Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata».

[65] Il comma sesto dell'articolo 2 della L. 134 del 2021 e l'articolo 2 del Decreto Ministeriale del 28.12.2021 definiscono i compiti del Comitato. In particolare, prevedono che, sulla scorta della relazione annuale, il Ministro della giustizia assume le iniziative organizzative necessarie ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di ragionevole durata del processo. I risultati del monitoraggio vengono trasmessi anche al Consiglio superiore della magistratura, che adotta idonee misure negli ambiti di propria competenza, e alla Scuola Superiore della Magistratura, per promuovere attività di formazione e aggiornamento. Un altro obiettivo dell'organo è quello di attivare, nell'ambito della promozione della riorganizzazione e dell'aggiornamento del sistema di rilevazione dei dati concernenti la giustizia penale, di attivando un *focus* particolare sui reati contro la pubblica amministrazione.

[66] L'art. 2, co. 16, secondo periodo della Legge 134 del 2021 e l'art. 2, co. 1 del D.M. 28.12.2021 prevedono che, per perseguire i propri obiettivi, il Comitato può ricorrere all'assistenza della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, nonché all'Istat e agli altri appartenenti al Sistan.

[67] La banca dati è raggiungibile al seguente indirizzo: www.reportistica.dgstat.giustizia.it.

[68] Diverse relazioni e tavole statistiche sono disponibili al seguente indirizzo: www.webstat.giustizia.it/SitePages/Studi%20analisi%20e%20ricerche.aspx.

indicatori di raggiungimento degli obiettivi inseriti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), Missione 1, Componente 1 (M1C1)[69].

Complessivamente, quindi, sono disponibili, per quanto riguarda il processo penale, i dati relativi:

- ai flussi dei procedimenti iscritti, definiti e pendenti, a partire dal 2005, davanti alle procure presso i tribunali ordinari e dei minorenni, agli uffici del giudice di pace, ai tribunali ordinari e dei minorenni, alle procure generali presso le corti d'appello, alle corti d'appello e alla Corte di cassazione;

- alle modalità di definizione dei procedimenti con autori noti - quali, a seconda delle specificità dell'ufficio, richiesta di archiviazione, richiesta di rinvio a giudizio, richiesta di riti alternativi o citazione diretta a giudizio per le Procure ordinarie presso i tribunali, decreto di archiviazione, sentenza definitoria con rito alternativo, decreto di condanna esecutivo, decreto che dispone il giudizio per le sezioni GIP/GUP dei tribunali ordinari, giudizio ordinario, giudizio direttissimo, applicazione della pena su richiesta, giudizio immediato, giudizio abbreviato, giudizio di opposizione a decreto penale per quanto riguarda i tribunali ordinari in composizione monocratica e collegiale, sentenza di conferma, sentenza di riforma, sentenza di non doversi procedere per prescrizione e procedimento altrimenti esaurito con sentenza per le corti di appello - con i medesimi gruppi di aggregazione e spettro temporale di cui sopra;

- ai procedimenti dei quali è stata dichiarata la prescrizione;

- alla durata effettiva media necessaria per la definizione dei procedimenti da parte delle procure presso i tribunali ordinari, delle sezioni GIP/GUP dei tribunali ordinari, dei tribunali ordinari in composizione monocratica e collegiale e delle corti di appello, nonché al numero assoluto di procedimenti conclusi in specifici intervalli temporali (entro sei mesi, da sei mesi a un anno, da uno a due anni, ecc.);

- ai provvedimenti adottati a partire dal 2018 dai tribunali di sorveglianza e dagli uffici di sorveglianza, con particolare riferimento alle misure alternative alla detenzione concesse, in esecuzione, dichiarate inefficaci, cessate per la sopravvenienza di nuovi titoli o per altri motivi oppure revocate;

- al numero di soggetti "bersaglio" di intercettazione, alle modalità con cui sono state poste in essere (telefoniche, ambientali, informatiche, mediante *Trojan* o di altro tipo) e alla tipologia di ufficio che le ha autorizzate (procura della Repubblica presso il tribunale ordinario - ulteriormente dettagliata in DDA, ordinaria o terrorismo -, procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, procura generale della Repubblica presso la corte di appel-

[69] I dati sul monitoraggio degli obiettivi del P.N.R.R. sono raggiungibili all'indirizzo: www.webstat.giustizia.it/SitePages/Monitoraggio%20PNRR.aspx

lo), con aggregazione a livello nazionale o con suddivise per distretto e suddivisione annuale a partire dal 2005.

Inoltre, nella sezione dedicata al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi posti dal PNRR, sono disponibili i dati, a partire dal 2019, relativi all'evoluzione delle pendenze penali e del *disposition time*, mentre nella sezione generica dedicata al monitoraggio della giustizia penale sono riportati i dati relativi al *clearance rate*, alla variazione delle pendenze e alla stratigrafia delle pendenze[70].

Prima di passare alla trattazione delle fonti internazionali, occorre soffermarsi su un'altra fonte del panorama nazionale che, nonostante non si occupi primariamente di dati relativi ai procedimenti penale, avendo come unità statistica di riferimento il magistrato, sta via via assumendo un ruolo sempre più importante. Si tratta dell'Ufficio Statistico del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), che ha la funzione di supportare l'organo costituzionalmente previsto a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura nell'adozione delle sue decisioni, fornendo una base informativa e conoscitiva derivante dall'elaborazione di dati - aventi per la verità più natura organizzativa che giurisdizionale - concernenti l'attività e la struttura del CSM, degli uffici giudiziari e dei magistrati[71].

Tra i compiti principali dell'ufficio statistico rientrano, quindi, quelli di raccogliere i dati - in modo da garantirne il costante aggiornamento e da assicurarne l'uniformità - relativi alle attività compiute dal CSM, alla composizione, ai flussi di lavoro e alle performance degli uffici requirenti e giudicanti, nonché all'impatto e agli effetti di alcune riforme organizzative (quali quelle in materia di piante organiche, competenze territoriali e ufficio per il processo). Inoltre, l'ufficio si occupa di analizzare i dati disponibili al fine di, da una parte, individuare le sedi dove sono presenti posizioni vacanti nell'organico dei magistrati al fine di metterle a bando e, dall'altra, definire gli «standard di rendimento» di cui all'art. 11 del D.lgs. n. 160 del 2006, come modificato dalla Legge n. 111 del 2007, necessari per le valutazioni di professionalità[72].

---

[70] Per la definizione dei concetti di *clearance rate* e *disposition time* si rimanda, v. *supra* I.3.

[71] L'Ufficio statistico trova la sua fonte normativa nell'articolo 19 del regolamento interno adottato dal CSM il 26 settembre 2016 (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale – serie generale - del 7 ottobre 2016), così come integrato dai successivi aggiornamenti, nonché nella delibera del 18 luglio 2018, denominata «491/VV/2017 - Delibera relativa al funzionamento dell'Ufficio Statistico del CSM». Sotto il profilo organizzativo, tale provvedimento pone a capo dell'Ufficio un direttore che si occupa di organizzare l'attività dell'Ufficio, di garantirne il regolare funzionamenti e di coordinare il lavoro dei quattro funzionari statistici che lo compongono.

[72] L'art. 19 del regolamento interno e, soprattutto, la delibera del 18.07.2018 elencano in modo puntuale e dettagliato tutti i compiti affidati all'Ufficio statistico del CSM, che si occupa di «analizzare i flussi di lavoro degli uffici requirenti e giudicanti; analizzare i flussi di lavoro delle Commissioni; misurare la tempestività delle procedure di evasione delle pratiche di interesse del Consiglio; monitorare le attività svolte dal CSM; individuare le sedi da pubblicare nei bandi per la copertura delle vacanze nell'organico di magistrati degli uffici giudiziari nonché dei posti da assegnare ai Magistrati Ordinari in Tirocinio; individuare e applicare gli standard di rendimento - di cui all'art. 11 del D.lgs. n. 160/2006 come modificato dalla L. n.111/2007 - ai fini delle valutazioni di professionalità; monitorare la performance degli uffici giudiziari rispetto a obiettivi prefissati; rilevare i dati utili alla

Per garantire all'Ufficio statistico di poter adempiere i propri compiti istituzionali, nel più ampio contesto del «Comitato paritetico per l'individuazione di soluzioni condivise in ordine alle questioni in materia di organizzazione giudiziaria», il Consiglio Superiore della Magistratura ha concluso dei protocolli con il Ministero della giustizia per la condivisione dei dati in materia di organizzazione giudiziaria, sulla scorta dei quali l'Ufficio statistico del CSM può ricorrere per svolgere le proprie analisi ed elaborazioni alle informazioni messe a disposizione dalla Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero[73].

Quanto ai dati pubblicati sul sito del Consiglio Superiore della Magistratura e diffusi attraverso alcune relazioni, benché relativi a temi non propriamente attinenti all'analisi statistica processuale penale, possono comunque rivelarsi utili per esaminare alcuni fattori che incidono sul processo penale, come l'indice di *turnover* dei magistrati, la loro mobilità e il tasso di scopertura rispetto alle piante organiche[74].

Spostandosi sul piano sovranazionale, è possibile individuare diversi centri di raccolta delle statistiche; alcuni raccolgono informazioni relativamente ai procedimenti penali nazionali per poter confrontare le posizioni dei diversi Paesi, altri invece collezionano statistiche giudiziarie relative all'attività posta in essere da corti internazionali.

Osservando dapprima il contesto europeo, e in particolare la "grande" Europa, si evince, innanzitutto, che nell'ambito del Consiglio d'Europa opera, dal 2002, la Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (*Council of Europe European Commission for the efficiency of justice*/*Conseil de l'Europe Commission européenne pour l'efficacité de la justice*, comunemente indicata con la sigla CEPEJ). Tale organo ha lo scopo di fornire

---

redazione del *format* in attuazione della Risoluzione sui programmi di gestione ex art. 37 del D. Lgs. n. 98/2011 e analizzare i *format* inviati dagli Uffici Giudiziari e dai Consigli Giudiziari; valutare l'effetto dei programmi di gestione ex art. 37 del D. Lgs. n. 98/2011 sulla effettiva riduzione delle pendenze e sulla durata dei processi negli uffici giudiziari; valutare i dati relativi ai programmi organizzativi (tabelle) degli uffici giudiziari giudicanti e ai progetti organizzativi degli uffici giudiziari requirenti; assumere le determinazioni in ordine alla nomina dei GOP e alla copertura degli uffici del giudice di pace sulla base delle effettive esigenze desumibili dall'analisi dei flussi dei singoli uffici; elaborare progetti di ricerca su temi di interesse, ad es. applicazione della legge 104/2010, sulla mobilità dei magistrati sul territorio; effettuare rilevazioni su temi di interesse, ad es. ufficio del processo, violenza di genere, questionario ai RID, misure di prevenzione; effettuare valutazione sull'impatto di alcune riforme (modifica delle piante organiche, modifica delle competenze territoriali, ecc.); sviluppare e gestire il *datawarehouse* che integrerà i flussi dei procedimenti in materia civile e penale degli uffici giudiziari e dei singoli magistrati con le pratiche in carico al CSM».

[73] Il riferimento è ai protocolli d'intesa CSM-Ministro della giustizia del 26 marzo 2015, denominato «Protocollo per lo sviluppo di azioni volte al miglioramento qualitativo della messa a disposizione dei dati statistici di interesse del Consiglio superiore della magistratura dal sistema *datawarehouse* e dai registri del Ministero della giustizia», e del 2018, relativo alla disciplina delle modalità tecniche di condivisione di dati ed elaborazioni statistiche in materia di organizzazione giudiziaria.

[74] Più dettagliatamente, sul sito del Consiglio Superiore della Magistratura, nella sezione dedicata all'analisi e allo studio delle statistiche, è possibile reperire i *report* e i dati relativi al *turnover* dei magistrati nel periodo 2018-2022, al tasso di scopertura per gli anni 2021 e 2022, agli incarichi direttivi e semidirettivi nell'intervallo 2014-2023, al numero di donne che fanno parte della magistratura dal 2017, alla mobilità della magistratura italiana sul territorio dal 1965 al 2018 e alle buone prassi organizzative finalizzate allo smaltimento dell'arretrato e a garantire una ragionevole durata del processo. Tali dati sono consultabile all'indirizzo: www.csm.it/web/csm-internet/statistiche/analisi-e-studi.

strumenti utili al Consiglio e agli Stati partecipanti per migliorare il funzionamento del sistema giustizia e per garantire il rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, tra cui quello a un equo processo previsto dall'art. 6 della stessa. Tra le attività svolte, la Commissione per l'efficienza della giustizia si occupa anche della raccolta, attraverso un sistema di questionari somministrati a referenti nazionali, e dell'organizzazione dei dati giudiziari dei Paesi che fanno parte del Consiglio, nonché dell'elaborazione di sistemi di misurazione, di indici (si pensi al *disposition time* e al *clearance rate*, v. *supra* I.3) e di *report* che permettono di confrontare e comparare tali dati. I principali campi di approfondimento sono: la valutazione complessiva dei sistemi giudiziari degli Stati membri attraverso l'analisi di una serie di elementi, quali fondi economici stanziati per il settore, costo dell'assistenza legale, numero e tipologia delle risorse umane impiegate, rispetto della parità di genere, sistema di formazione di magistrati e personale amministrativo, organizzazione degli uffici giudiziari e grado di informatizzazione; la qualità del servizio pubblico fornito dal sistema giustizia ai propri utenti e l'indipendenza dei magistrati; la durata dei procedimenti; l'utilizzo della *cyber-justice* e, più in generale, dell'intelligenza artificiale nella giustizia[75].

Risultano di particolare interesse, per condurre un'analisi quantitativa comparata sulla giustizia penale europea nei 46 Stati aderenti al Consiglio d'Europa, i dati relativi alla durata dei procedimenti penali – espressa attraverso il *disposition time* – e alla capacità (o meno) dei diversi ordinamenti di far fronte alla domanda di giustizia, valutabile dalla lettura del *clearance rate*[76].

Occorre, tuttavia, evidenziare due criticità in ordine a questi dati. La prima è che, stante la laboriosità necessaria per estrapolarli e organizzarli, le informazioni vengono raccolte solo ogni due anni (allo stato sono disponibili i dati relativi agli anni 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020); la seconda è che per garantire una certa confrontabilità sono riportati solo dati molto generali che non permettono analisi di dettaglio.

Nel sistema del Consiglio d'Europa esiste anche una fonte sulla statistica giudiziaria molto importante, quella relativa all'attività giurisdizionale condotta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. In particolare, sono disponibili i dati relativi al numero di richieste pendenti

[75] Nella sezione del sito internet del Consiglio d'Europa dedicato alla Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (www.coe.int/en/web/) sono disponibili numerose informazioni in ordine alle attività svolte dalla CEPEJ, alle modalità di raccolta dei dati e alla predisposizione dei questionari. Inoltre, sono liberamente accessibili i *report* - con le relative tabelle, grafici e note esplicative -, i database dinamici, le linee guida e gli altri strumenti utili per approfondire i temi di volta in volta trattati. Si ricorda, inoltre, che all'interno della CEPEJ è stato elaborato l'«*Handbook for Conducting Satisfaction Surveys Aimed at Court Users in Council of Europe Member States*», che permette di valutare il gradimento degli utenti per il servizio giustizia di cui hanno usufruito (v. *supra* I.4).

[76] Le sezioni dedicate al *disposition time* e al *clearance rate* nei procedimenti penali contenute del database dinamico dei sistemi giudiziari europei della CEPEJ sono raggiungibile online all'indirizzo www.coe.int/en/web/CEPEJ/-stat. Del pari, molto utili sono anche i *report* di valutazione dei dati sulla giustizia in Europa, l'ultimo disponibile dei quali è del 2022, incentrato sui dati del 2020.

e di procedimenti in corso, nonché alla quantità e al tipo di misure provvisorie adottate, di decisioni emesse e di violazioni della Convenzione accertate, con dettaglio per anno e per Stato. Si evidenzia che queste statistiche sono molto aggiornate (sono sempre disponibili quelle del mese precedente) e interessanti, soprattutto per quanto riguarda le informazioni inerenti alle violazioni appurate dei diritti fondamentali e, in particolare, per quanto oggetto della presente ricerca, al principio della ragionevole durata del processo (v. *infra* II.5)[77].

Passando alla "piccola" Europa, all'interno dell'Unione europea è presente l'Ufficio statistico dell'Unione europea (comunemente noto come Eurostat), che si prefigge gli scopi di raccogliere dati di alta qualità nello spazio eurounitario e di promuovere lo sviluppo di metodologie statistiche condivise tra gli Stati membri.

Tale Ufficio è inserito nel Sistema Statistico Europeo (disciplinato dagli articoli da 4 a 7 del Regolamento n. 233/2009) e raccoglie le informazioni in collaborazione con le autorità statistiche nazionali, sviluppando all'uopo definizioni, classificazioni e metodologie comuni. Ottenuti i dati necessari, l'ufficio si occupa dell'aggregazione delle informazioni e della loro elaborazione, al fine di fornire alle Istituzioni europee e agli Stati membri un substrato conoscitivo idoneo per operare consapevolmente. L'evoluzione del sistema statistico europeo è scandita da tappe ben precise, a partire dall'adozione del Regolamento (ce) n. 322/97 del Consiglio del 17 febbraio 1997, relativo alle statistiche comunitarie. La *ratio* di questo intervento normativo – in attuazione dell'art. 213 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957, che prevede la libertà della commissione di procedere alla raccolta di tutte le informazioni necessarie per l'esercizio dei suoi compiti –, come espressa dall'art. 1 del Regolamento, era quella di organizzare in modo sistematico e programmato la produzione di statistiche comunitarie, adottando norme uniformi e metodi armonizzati, nel rispetto dei principi di imparzialità, affidabilità, pertinenza, rapporto costi/benefici, segreto statistico e trasparenza. Con il vento riformatore di Lisbona tale provvedimento è stato superato dal Regolamento n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 relativo alle statistiche europee (attualmente vigente nella versione consolidata a seguito delle modifiche introdotte con il Regolamento 2015/759 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015), che – in attuazione dell'articolo 338 (ex articolo 285 del TCE) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare misure per l'elaborazione di statistiche per lo svolgimento delle attività dell'Unione, osservando i caratteri dell'imparzialità, dell'affidabilità, dell'obiettività, dell'indipendenza scientifica, dell'efficienza economica e della riservatezza statistica – si pone come obiettivo quello

[77] Le statistiche relative all'attività della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sono liberamente navigabile dalla sezione del sito dedicata alle statistiche, raggiungibile al seguente indirizzo: www.echr.coe.int/statistical-reports.

di sviluppare in maniera più sistematica e organizzata la cooperazione tra le autorità che si occupano dello sviluppo, della produzione e della diffusione di statistiche europee. Tale normativa si occupa anche di chiarire meglio i ruoli degli istituti nazionali di statistica (INS), delle autorità nazionali e dell'autorità statistica comunitaria, così assicurando la coerenza e la comparabilità dei dati (si vedano i considerando 1 e 2, nonché gli articoli 1, 2 e 3 del Regolamento n. 223/2009). In particolare, il considerando n. 29, facendo riferimento al principio di sussidiarietà, giustifica l'intervento dell'Unione in tale ambito poiché l'istituzione di un quadro giuridico per lo sviluppo, la produzione e la diffusione di statistiche europee, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque essere concretizzato meglio a livello unionale.

Peraltro, costituisce un elemento molto interessante, il fatto che nell'atto normativo (in particolare nei considerando n. 14 e 16, nonché nell'articolo 16) si parla di «approccio europeo alle statistiche», che deve basarsi su metodi flessibili di sviluppo, di produzione e di diffusione delle statistiche europee aggregate.

Il Regolamento ribadisce che il sistema deve incentrarsi sul Codice delle statistiche europee – approvato dalla Commissione nella sua raccomandazione del 25 maggio 2005 relativa all'indipendenza, all'integrità e alla responsabilità delle autorità statistiche nazionali e dell'autorità statistica comunitaria, revisionato nel 2017 – che ha lo scopo di promuovere la fiducia del pubblico nelle statistiche europee, precisandone le modalità di sviluppo, produzione e diffusione, nonché di adeguamento alle migliori prassi statistiche internazionali (sul punto si vedano il considerando n. 20 e l'articolo 11 del Regolamento).

Peraltro, il regolamento sancisce la necessità di una collaborazione interdisciplinare tra Eurostat, gli istituti nazionali di statistica e le altre autorità nazionali, da una parte, e le istituzioni accademiche, dall'altra, per uniformare le diverse impostazioni e metodologie in campo statistico, ritenendo a tal fine opportuno garantire il più ampio accesso possibile ai dati da parte dei ricercatori a fini scientifici e di analisi (il riferimento è ai considerando 13, 23 e 26).

Gli ambiti rispetto ai quali vengono raccolte le informazioni quantitative sono molteplici[78]; tuttavia, particolare attenzione è dedicata alle statistiche economiche, utilizzate anche dalla Banca centrale europea e dalla Commissione europea per le proprie valutazioni e per orientare le conseguenti decisioni. Nei database dell'Eurostat sono presenti anche, all'interno della più ampia categoria dedicata alla popolazione e alle condizioni sociali dei cittadini, rilevazioni annuali settoriali relative ad alcune tipologie di reati (numero di reati denunciati per

[78] Gli ambiti di interesse di Eurostat sono: economia e finanza, popolazione e condizioni sociali, occupazione, industria mercato e servizi, agricoltura, selvicoltura e pesca, commercio internazionale, trasporti, ambiente e energia, scienza, tecnologia e digitalizzazione, politiche europee, qualità della vita, salute, educazione, migrazione, integrazione, cambiamento climatico. All'interno della categoria popolazione e condizioni sociali rientrano anche alcune rilevazioni di statistica giudiziaria.

macro categorie, quali omicidi dolosi, violenze sessuali, furti) e ad alcuni aspetti della giustizia penale (numero di procedimenti penali definiti in primo grado, numero di persone assolte e condannate in primo grado, numero e caratteristiche delle persone detenute). Tali dati, tuttavia, si presentano molto generici e poco utili per un'analisi approfondita[79].

All'interno del sistema dell'Unione europea un altro importante strumento di raccolta delle statistiche giudiziarie è il «Quadro di valutazione UE della giustizia» (in inglese *EU Justice Scoreboard*), ovvero il rapporto elaborato annualmente, a partire dal 2013, dalla Commissione europea per esporre comparativamente i dati sull'efficienza, sulla qualità e sull'indipendenza dei sistemi giudiziari degli Stati membri. In particolare, le informazioni più importanti in materia di processo penale sono quelle relative alla durata dei procedimenti, al numero di quelli pendenti, al tasso di ricambio, alle ammissioni al patrocinio a spese dello Stato, nonché agli indicatori collegati alla percezione dell'indipendenza della magistratura da parte dei cittadini[80]. Anche in questo caso di tratta di dati sicuramente molto interessanti per condurre delle ricerche comparative, anche sul piano della struttura organizzativa dei sistemi giudiziari dei Paesi membri, ma che non permettono dei confronti approfonditi.

Ampliando ulteriormente gli orizzonti, a livello mondiale la principale fonte per le statistiche giudiziarie è l'Organizzazione delle Nazioni Unite e, con specifico riferimento all'ambito penale sostanziale e processuale, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (*United Nations Office on Drugs and Crime*, noto più comunemente con l'acronimo UNODC). Tale agenzia ha come obiettivo quello di aiutare l'ONU a coordinare gli Stati nella lotta ai fenomeni criminali e, in particolare, a quelli correlati al traffico di droga. L'UNODC svolge attività di ricerca e ampliamento delle conoscenze sul tema, di supporto nell'adozione di convenzioni e protocolli, nonché di assistenza tecnica ed economica nella relativa attuazione. Conseguentemente detta agenzia si occupa, seppur in via incidentale, anche della giustizia penale, contribuendo alla raccolta di alcuni dati giudiziarie inerenti a circa cento Paesi nel mondo. L'UNODC raccoglie dati relativamente a specifiche tipologie di reati - quali traffico di stupefacenti, di armi e di fauna, omicidi dolosi, reati violenti e a carattere sessuale, corruzione e reati economici, tratta di persone -, agli istituti di pena e alla popolazione detenuta, nonché all'accesso e al funzionamento della giustizia. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, a causa dell'elevato numero di Paesi coinvolti, delle profonde differenze tra i loro sistemi giudiziari e delle difficoltà nel coordinamento, vengono raccolti, in modo molto generico e talvolta incompleto, solo alcuni dati giudiziari relativi al

[79] I database di Eurostat contenti le rilevazioni sui reati commessi e procedimenti penali celebrati possono essere gratuitamente e liberamente consultati sulla sezione del sito internet della Commissione europea dedicato a Eurostat, al seguente indirizzo: www.ec.europa.eu/eurostat/web/crime/database.

[80] È possibile reperire gli *EU Justice Scoreboard* dall'anno 2013 al 2023 su sito *internet* della Commissione europea, raggiungibile al seguente indirizzo: www.ec.europa.eu/commission

numero e al genere delle persone arrestate, indagate, imputate e condannate, nonché alla suddivisione del personale addetto alla giustizia penale tra polizia giudiziaria, magistrati e polizia penitenziaria[81].

Infine, a livello mondiale, un ulteriore centro di raccolta di statistiche giudiziarie, relativo però all'attività di una specifica corte, è costituito dalla Corte penale internazionale (*International Criminal Court* o *Cour pénale internationale*), che si occupa di indagare e perseguire i responsabili di crimini concernenti la comunità internazionale, quali crimini di guerra, genocidi, crimini contro l'umanità, ecc. Sono attualmente reperibili dalle relazioni annuali delle Corte le informazioni inerenti al numero di udienze tenute, di richieste di assistenza inviate agli Stati, di persone ascoltate e di decisioni emesse, nonché all'ammontare dei fondi stanziati in favore delle vittime di crimini internazionali[82].

Conclusa questa panoramica in merito alle fonti della statistica processuale penale e ai dati giudiziari attualmente liberamente accessibili è possibile trattare, nell'ultimo paragrafo di questo capitolo, la metodologia adottata nella presente ricerca e le principali difficoltà incontrate.

I.6 L'utilizzo dell'analisi statistica della giustizia penale nella presente ricerca.

Come anticipato, l'obiettivo di questo studio è quello di indagare, adottando un approccio empirico, il ruolo che possano avere (o meno) i riti speciali previsti dall'ordinamento italiano nell'assicurare (o nel contribuire ad assicurare) la durata ragionevole del processo prevista dall'articolo 111, comma 2 della Costituzione e dall'articolo 6, comma 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Per poter rispondere a tale quesito occorre in primo luogo determinare in concreto, sulla base dei dati statistici a disposizione, quale sia la durata ragionevole di un processo penale e in che misura e con quale frequenza si faccia ricorso ai riti alternativi, nonché, successivamente, verificare l'effettiva capacità di incidere dei diversi riti speciali sui tempi processuali.

Per eseguire questo tipo di analisi è fondamentale avere a disposizione dati con un buon livello qualitativo e di dettaglio. Stante l'eccessiva genericità delle informazioni liberamente accessibili in materia di riti speciali, per poter indagare il rapporto tra questi e la durata del processo penale si è reso necessario l'accesso a dati più approfonditi.

[81] Per maggiori informazioni sull'organizzazione, i compiti, le attività, le strategie, le convenzioni e i protocolli elaborati dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine si rimanda al loro sito internet www.unodc.org. Di particolare interesse risulta la sezione dedicata alla raccolta di dati in materia di reati e giustizia penale, consultabile all'indirizzo www.dataunodc.un.org.
[82] Questi dati possono essere estrapolati dalle Relazioni annuali della Corte penale internazionale sulla sua attività, che sono liberamente accessibili all'indirizzo: www.icc-cpi.int.

Operare una raccolta autonoma di questo tipo di informazioni appariva non percorribile, stante il "monopolio" istituzionale sui dati relativi ai procedimenti penali, e poco pratico; pertanto, è occorso capire, da una parte, quale tipologia di dato fosse maggiormente idonea per la ricerca e, dall'altra, quali fossero i dati effettivamente nella disponibilità del Ministero della giustizia.

A tal fine è stato necessario indagare le modalità di raccolta delle statistiche giudiziarie da parte non solo del Ministero, ma anche degli uffici giudiziari, soggetti che sono più vicini al dato e che costituiscono il centro di estrazione primario.

Sul punto, è emerso che le modalità di raccolta sono disciplinate dal Decreto del Ministro della giustizia n. 102 del 24 maggio 2012, denominato «Regolamento concernente la tipologia e le modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 4, comma 10, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24». In particolare, l'art. 5, rubricato «Raccolta, estrazione ed elaborazione dei dati» prevede che tali attività avvengano, quando possibile, attraverso i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, che gestiscono le attività giurisdizionali e amministrative (co. 1 e 3). Inoltre, le concrete modalità operative di estrazione e raccolta dei dati devono essere adottate dal responsabile per i sistemi informativi automatizzati, d'intesa con il responsabile del sistema statistico (co. 2), assicurando che i dati raccolti relativi alle parti private siano contestualmente anonimizzati (co. 4).

Si è poi appreso che, attraverso il Sistema Informativo della Cognizione Penale (abbreviato in S.I.C.P.), che è un supporto informatico per conservare e aggregare i dati presenti nei registri penale degli Uffici giudiziari, vengono raccolti tutti i dati fondamentali relativi alla fase della cognizione penale[83].

Con la sua introduzione nel 2014, il Sistema Informativo della Cognizione Penale ha sostituito il sistema precedente, cartaceo, di tenuta dei registri in materia penale, permettendone la conservazione informatizzata e la creazione di una piattaforma comune di informazioni e annotazioni, collegate tra loro e interdipendenti le une dalle altre. Questa è stata certamente una novità importante, comportando grandi vantaggi per le rilevazioni statistiche ri-

[83] La Circolare dell'11 giugno 2013, avente quale oggetto «S.I.C.P. - Tenuta informatizzata dei registri nel settore della cognizione penale di 1° e 2° grado e nelle indagini preliminari», definisce tale sistema come «un supporto informatico che contiene e aggrega i dati dei modelli previsti dal D.M. 30 settembre 1989 nonché ogni altro elemento utile per lo svolgimento dell'attività degli Uffici giudiziari, relativamente alla fase della cognizione penale per le attività della Corte di Appello, della Procura Generale presso la Corte di Appello, del Tribunale (in composizione collegiale o monocratica), dell'Ufficio del Giudice delle Indagini Preliminari, della Procura della Repubblica presso il Tribunale, del Giudice di Pace e del Tribunale del Riesame». Quanto alla sua struttura, il S.I.C.P. è composto dai sistemi Re.Ge. Web (Registro Generale delle notizie di reato) e B.D.M.C. (Banca Dati delle Misure Cautelari). Il primo costituisce un modulo del S.I.C.P. per la gestione del Registro Generale che permette, attraverso un'interfaccia web, di accedere alle informazioni contenute nel sistema e di gestirle. Il secondo, è la banca dati nazionale che contiene tutte le informazioni sulle misure cautelari personali in corso di applicazione e passate.

spetto al sistema precedente, anche se come detto presenta ancora delle gravi limitazioni e lacune.

Quanto alle possibilità di consultazione delle informazioni e dei dati *ivi* contenuti, dagli Uffici giudiziari è possibile accedere - in modo più o meno ampio a seconda delle abilitazioni connaturate al ruolo ricoperto - ai dati locali attraverso il modulo «Consolle-Area penale del S.I.C.P.», in particolare accedendo alla componente «Statistiche», da cui è possibile attingere a una vasta gamma di informazioni, elenchi di fascicoli e *report*.

A differenza di quanto accade nel settore civile, dove è presente un sistema di analisi statistica denominato «*datawarehouse* della giustizia civile»[84], la raccolta dei dati giudiziari penali a livello centrale, da parte del Ministero della giustizia, avviene ancora con il tradizionale metodo basato sull'invio con cadenza trimestrale alla DGStat dei dati in formato aggregato estratti dai registri informatizzati da parte di ogni singolo ufficio giudiziario (comunicati entro 45 giorni dalla scadenza del trimestre), con conseguenti gravi freni alla possibilità di effettuare analisi di dettaglio sulle voci di interesse[85], costituendo questo una barriera tecnica importante per lo sviluppo delle attività di ricerca a carattere fortemente statistico.

Inoltre, esistono dei limiti oggettivi normativamente previsti alla raccolta dei dati giudiziari (co. 4) che definiscono il perimetro entro cui il Ministero e gli uffici giudiziari possono strutturare la tale attività. Tali indicazioni in negativo sono utili per capire quali dati non possono necessariamente essere presenti nelle banche date della giustizia penale, ma non forniscono alcuna informazione su quali siano quelli effettivamente raccoglibili e presenti, la cui definizione è rimessa di fatto a scelte discrezionali frutto del bilanciamento tra dati tecnicamente estrapolabili, facilità di apprensione, opportunità e interessi particolari. Il comma quinto dell'articolo 5 indica, a contrario, i dati di cui è sempre consentita la raccolta, tra cui, per quanto di interesse per la presente ricerca, quelli relativi alla natura e alla tipologia del reato,

[84] Nel settore della giustizia civile - incentrato ormai dal 2014 sul sistema del Processo civile telematico e nell'ambito del quale è stato sviluppato un unico registro informatizzato su tutto il territorio nazionale, che, a differenza di quanto accade nel settore penale dove i dati vengono inviati in modo aggregato, permette a livello centrale ministeriale di ottenere dati riferiti anche al singolo procedimento - è attivo il moderno sistema di analisi statistica «*Datawarehouse* della Giustizia Civile». Questo sistema, che raccoglie che immagazzina tutte le informazioni presenti nei registri SICID (Sistema Informativo della Cognizione Civile Distrettuale) e SIECIC (Sistema Informativo delle Esecuzioni Civili Individuali e Concorsuali) in uso negli uffici giudiziari di primo e secondo grado, permette di automatizzare la raccolta dei flussi di dati, con l'eliminazione del passaggio della raccolta ed elaborazione dei dati da parte dei singoli uffici, con indubbi vantaggi sul piano della completezza, qualità e dettaglio dei dati (nonché di risparmio economico e di risorse umane). Per un approfondimento sul tema si rimanda a FILOMENO M., ROCCHETTI I., *op. cit.*, pp. 12, 15, 20, 107 e 114-116.

[85] Tale criticità è stata sottolineata già nel dicembre 2014 dall'allora Direttore della Direzione generale di Statistica che, nella relazione «Descrizione delle modalità di rilevazione relative ai prospetti statistici riportati nel documento 'Analisi dei flussi e delle pendenze nel settore penale'», evidenziava oltre a questa criticità anche quella derivanti dal fatto che non tutti gli uffici giudiziari presenti sul territorio nazionale rispettano le scadenze per l'invio dei dati richiesti.

alla tipologia dell'atto e del provvedimento adottato e, soprattutto, alle modalità di definizione del procedimento[86].

Del pari, esistono delle limitazioni soggettive in materia di statistica giudiziaria, posto che non tutti possono accedere ai dati raccolti e conservati.

Per quanto riguarda l'accessibilità ai dati raccolti dal Ministero e dagli uffici giudiziari da parte di soggetti qualificati, l'articolo 7 del «Regolamento concernente la tipologia e le modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'Amministrazione» di cui al D.M. 102 del 2012 indica in modo puntuale i limiti per l'accesso - di regola non diretto[87] - a determinate classi di informazioni, collegando tale possibilità al ruolo ricoperto[88].

Una volta individuati tutti i soggetti che avevano accesso ai dati potenzialmente di interesse per la presente ricerca (anche non sapendo ancora esattamente quali potessero essere ef-

[86] L'art. 5, co. 5 del D.M. n. 102 del 24 maggio 2012 elenca in modo puntuale i dati e le informazioni di cui è sempre consentita la raccolta, statuendo che è «sempre consentita la raccolta ed estrazione dei dati e delle informazioni concernenti: a) la classe di età delle persone fisiche; b) la nazionalità delle persone fisiche; c) la residenza, il domicilio e la dimora delle persone fisiche; d) la natura, tipologia, sede, stabilimento e domicilio delle persone giuridiche; e) la natura e la tipologia della controversia e del procedimento; f) la natura del reato e dell'illecito; g) la tipologia del reato e dell'illecito; h) la rubrica del reato e dell'illecito; i) il luogo e il periodo di consumazione del reato e dell'illecito; l) i dati identificativi del magistrato assegnatario del procedimento e di colui che ha emesso l'atto e il provvedimento, anche non definitorio; m) i dati identificativi del personale che ha trattato il procedimento, effettuando registrazioni ed annotazioni sul sistema informatico; n) la tipologia dell'atto e del provvedimento, anche non definitorio, adottato; o) la modalità di definizione del procedimento, i dati amministrativi e contabili». Uno specifico limite alla raccolta di alcuni di questi dati è posto dal comma 6 dell'art. 5, che ne vieta l'acquisizione prima dell'emissione del provvedimento di archiviazione o dell'esercizio dell'azione penale.

[87] Il comma terzo dell'art. 7 del Regolamento, infatti, pone come regola generale quella della consultazione indiretta delle elaborazioni statistiche e dei dati statistici, prevedendo che avvenga, senza accesso diretto e con modalità tali da non pregiudicare la funzionalità del sistema, tenuto conto delle risorse tecniche, organizzative e finanziarie disponibili.

[88] Nel dettaglio, l'articolo 7 del Regolamento, al comma 1, fornisce il seguente binomio ruolo-dato accessibile, prevedendo che «hanno diritto di consultare le elaborazioni statistiche disponibili: a) i magistrati ordinari ed onorari, limitatamente ai procedimenti di loro competenza o nei quali hanno svolto le funzioni o emesso atti e provvedimenti; b) il dirigente amministrativo dell'ufficio giudiziario, ovvero, in caso di sua mancanza, il responsabile dell'ufficio, limitatamente ai dati relativi alle attività svolte dal personale amministrativo dell'ufficio; c) i magistrati con funzioni direttive e semidirettive, per i procedimenti di cui alla lettera a) ed i dati di cui alla lettera b), limitatamente ai procedimenti di competenza dell'ufficio o della sezione o del gruppo di lavoro che dirigono o coordinano; d) il Presidente della Corte di appello per gli uffici giudicanti del distretto; e) il Procuratore generale presso la corte di appello, per i procedimenti di cui alla lettera a), per gli uffici requirenti del distretto; f) il Procuratore nazionale antimafia, per i procedimenti di cui alla lettera a), per le direzioni distrettuali antimafia di tutti i distretti; g) il Presidente della Corte di cassazione per i procedimenti di cui alla lettera a), per gli uffici giudicanti di tutti i distretti; h) il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, per i procedimenti di cui alla lettera a), per gli uffici requirenti di tutti i distretti; i) l'Ispettorato generale per i procedimenti di cui alla lettera a) ed i dati di cui alla lettera b), limitatamente ai procedimenti di competenza del magistrato, dell'ufficio o della sezione o del gruppo di lavoro oggetto di ispezione o di accertamento a fini disciplinari; l) il Procuratore generale presso la Corte di cassazione e la direzione generale dei magistrati, per i procedimenti di cui alla lettera a), limitatamente ai procedimenti di competenza del magistrato, dell'ufficio o della sezione o del gruppo di lavoro oggetto di ispezione o di accertamento a fini disciplinari; m) il Consiglio giudiziario per i procedimenti di cui alla lettera a), relativamente ai magistrati e agli uffici giudicanti e requirenti del distretto; n) il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, per i procedimenti di cui alla lettera a), relativamente ai magistrati e agli uffici giudicanti e requirenti della medesima corte; o) il Consiglio superiore della magistratura per i procedimenti di cui alla lettera a) relativamente ai magistrati e a tutti gli uffici giudiziari». Inoltre, il comma 2 dell'articolo 7 prevede che tutti i dati statistici sono accessibili al responsabile del sistema statistico, salvo quelli ai quali la legge vieta l'accesso per ragioni di particolare riservatezza.

fettivamente disponibili) si è proceduto a identificare chi ne fosse il titolare e quindi a chi dovesse essere inviata una richiesta di autorizzazione all'accesso o all'ottenimento degli stessi.

Quanto alla titolarità dei dati raccolti dagli uffici giudiziari, la circolare ministeriale dell'11 giugno 2013 specificamente prevede che detto ruolo spetta all'ufficio che si occupa dell'inserimento dei dati e della tenuta del registro oppure della consultazione dello stesso[89].

Sulla scorta di tali conoscenze, l'idea iniziale era quella di svolgere la ricerca empirica sui dati raccolti a livello nazionale; pertanto, è stata avanzata alla Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa una richiesta di accesso ai dati - presentando l'oggetto e gli obiettivi dello studio, evidenziando l'impossibilità di condurla sulla sola base dei dati liberamente accessibili presenti nella banca dati del DGStat (e degli altri soggetti sopra indicati) e indicando la tipologia di informazioni necessarie -, che è rimasta, tuttavia, priva di alcun riscontro.

Conseguentemente, stante l'insufficienza delle risorse organizzative e temporali necessarie per poter avanzare richieste di accesso ai dati a ogni ufficio giudiziario di primo grado presente sul territorio nazionale (che sono in totale 140), si è optato per limitare la ricerca a un ambito territoriale che, sulla scorta di una serie di caratteristiche - quali popolazione servita, numero e variabilità di dimensione dei tribunali presenti, volume dei procedimenti iscritti e definiti, variabilità nei tempi di definizione medi dei procedimenti, vicinanza territoriale -, potesse costituire un buon campione di studio.

Il perimetro di riferimento della ricerca è stato individuato nei tribunali il cui circondario rientra nel Distretto di Corte d'appello di Milano. Quanto ai requisiti sopraindicati, la popolazione servita è costituita da quasi 7 milioni di persone (ovvero superiore all'11,5% della popolazione italiana)[90], distribuita in 881 comuni (pari all'11% dei comuni presenti in Italia[91]).

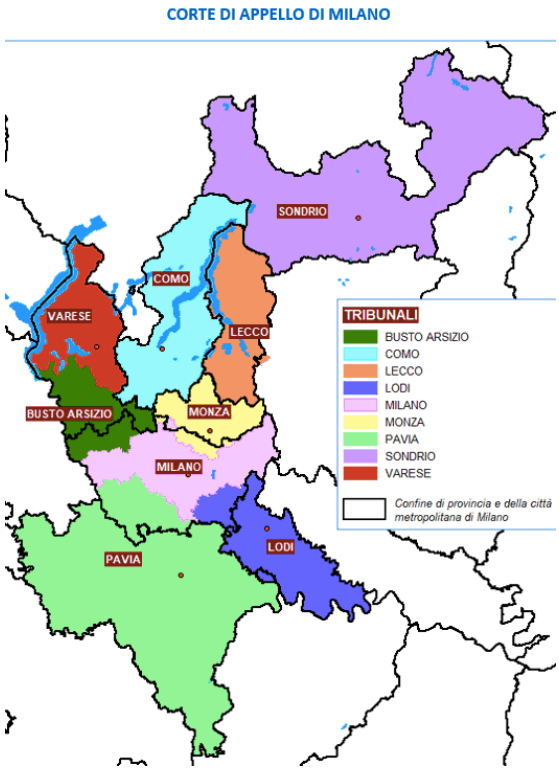


Foto tratta dal dossier relativo ai disegni di legge A.C. 768, A.C. 820, A.C. 2054

[89] Nel dettaglio, la Circolare del Ministero della giustizia dell'11 giugno 2013, avente quale oggetto «S.I.C.P. - Tenuta informatizzata dei registri nel settore della cognizione penale di 1° e 2° grado e nelle indagini preliminari», prevede che «La titolarità dei dati […] è dell'Ufficio che, a seconda dei casi, deve provvedere al popolamento dei dati o alla consultazione del registro. Qualora uno stesso dato interessi più Uffici, il sistema consente l'accesso al medesimo con il rispetto delle regole di proprietà delle annotazioni. È tracciata e conservata qualsiasi operazione di accesso, creazione, modifica e cancellazione delle informazioni riguardanti i dati personali trattati».

[90] Elaborazione effettuata su dati Istat relativi alla popolazione residente in Italia al 31.12.2022.

[91] Elaborazione effettuata sulla base dei dati Istat, periodo di riferimento 2017-2024, e della Corte d'Appello di Milano.

I nove tribunali il cui circondario rientra nel Distretto di Corte d'Appello di Milano sono quelli di Busto Arsizio, Como, Lecco, Lodi, Milano, Monza, Pavia, Sondrio e Varese. Si tratta di un gruppo eterogeneo e ben distribuito sotto il profilo delle dimensioni - trattandosi di tre tribunali di piccole dimensioni, quattro di dimensioni medio-piccole, uno di dimensioni medio-grandi e uno metropolitano[92] -, distribuzione questa che rispecchia abbastanza fedelmente la composizione nazionale[93] e permette un ampio spettro di ricerca (Tab. 1).

Tabella 1 – Confronto tra la composizione dimensionale del campione e del dato nazionale

Dimensioni tribunale	Tribunali del Distretto di Milano	Dato nazionale
Piccoli (*fino a 20 giudici in pianta organica*)	**33%** 3 (Lecco, Lodi, Sondrio)	**34%** 48
Medio-piccoli (*tra 21 e 50 giudici in pianta organica*)	**45%** 4 (Busto Arsizio, Como, Pavia, Varese)	**47%** 66
Medio-grandi (*tra 51 e 100 giudici in pianta organica*)	**11%** 1 (Monza)	**15%** 20
Grandi (*oltre i 100 giudici in pianta organica*)	**0%** 0 (-)	**2%** 3
Metropolitani (*Milano, Napoli e Roma*)	**11%** 1 (Milano)	**2%** 3
Totale	100% 9	100% 140

Fonte: rielaborazione propria a partire dalla Tabella E del D.M. del 22.12.2022

Quanto al volume di procedimenti definiti dai tribunali del Distretto di Corte d'appello di Milano (nelle varie sezioni dibattimento d'assise, dibattimento in composizione collegiale, dibattimento monocratico di primo grado e in funzione di appello rispetto al giudice di pace, nonché GIP/GUP), questi annualmente contribuiscono a definire circa il 9% di tutti i procedimenti esauriti a livello nazionale (Tab. 2)[94].

[92] Più nel dettaglio: sono di piccole dimensioni (fino a 20 giudici in pianta organica) i tribunali di Lecco (15 giudici), Lodi (20) e Sondrio (12); rientrano tra quelli di medio-piccole dimensioni (da 21 a 50 giudici) i tribunali di Busto Arsizio (36), Como (30), Pavia (37) e Varese (26); è di medio-grandi dimensioni (da 51 a 100 giudici) il tribunale di Monza (67); è metropolitano il tribunale di Milano (297). I dati sono ricavati dalla Tabella E di cui al D.M. del 22.12.2022, che sostituisce quella prevista dal precedente D.M. 14 settembre 2020 relativo alla rideterminazione delle piante organiche in attuazione della legge n. 145 del 2018.

[93] Si evidenzia, a titolo meramente informativo, che in nessun distretto di Corte d'appello sono presenti tribunali di tutte e quattro le tipologie dimensionali.

[94] Tale informazione è stata ricava a partire dal database del Ministero della giustizia/DGStat, tabella «Movimento dei procedimenti penali con autore noto», dividendo il numero riportato nella sezione «Definiti» riferito al Distretto di Corte d'appello di Milano con la somma di tutte le voci «Definiti» della tabella e moltiplicando per 100. Tale operazione è stata fatta a partire dai dati relativi all'anno 2015, coincidente con l'anno da cui inizia l'analisi dei dati empirica connessa a questa ricerca, come si avrà modo di spiegare nel prosieguo.

Tabella 2 – Procedimenti penali definiti dai tribunali del Distretto di Milano sul totale nazionale

Anno	Procedimenti definiti dai tribunali del Distretto di Milano	% definiti distretto Milano	Procedimenti definiti a livello nazionale
2015	110.740	**9,00%**	1.229.783
2016	112.685	**8,57%**	1.314.314
2017	97.660	**8,78%**	1.112.690
2018	100.469	**9,09%**	1.105.029
2019	98.245	**9,15%**	1.074.164
2020	69.409	**8,28%**	838.157
2021	93.836	**9,33%**	1.005.658
2022	93.684	**9,05%**	1.035.762
Periodo 2015-2022	776.728	**Media 8,91%**	8.715.557

Fonte: rielaborazione propria a partire dal database del Ministero della giustizia-DGStat, tabella «Movimento dei procedimenti penali con autore noto»

L'area della ricerca è abbastanza varia e rappresentativa anche sotto il profilo della capacità di definizione dei procedimenti penali da parte dei diversi tribunali del distretto. Questo emerge anche da una prima osservazione superficiale dei dati liberamente accessibili; infatti, adottando quale parametro di riferimento il *clearance rate*[95], emerge chiaramente una eterogeneità del campione (Tab. 3), che permette di indagare le specificità dei diversi tribunali e gli elementi che possono incidere maggiormente sulla capacità di definizione. Appare quindi chiaramente che, anche in un distretto abbastanza efficiente come quello oggetto di studio, in grado di definire un numero di procedimenti prossimo a quello dei nuovi iscritti (776.728 definiti a fronte di 823.197 nuove iscrizioni nel periodo, corrispondente a un *clearance rate* pari al 94%), esistono delle oscillazioni nel rendimento sia nel corso del tempo all'interno dello stesso tribunale sia tra i diversi uffici giudiziari. A titolo meramente esemplificativo della diversità di situazioni riscontrate, si evidenziano le opposte situazioni presenti nel tribunale di Sondrio, che nel periodo di riferimento 2015-2022 ha definito la quasi totalità dei procedimenti iscritti (21.620 procedimenti penali definiti su 21.773 iscritti), con un *clearance rate* pari al 99%, in quello di Varese, che si è trovato in costante difficoltà nel far fronte alla mole

[95] Per la definizione e la presentazione del *clearance rate* si rinvia alla lettura *supra* I.3. Si ritiene in questa sede utile limitarsi a ricordare le modalità di calcolo di tale indice, che si ottiene dividendo il numero dei procedimenti definiti nell'anno con quello dei procedimenti sopravvenuti in un determinato periodo. La formula è quindi: definiti periodo/iscritti nel periodo*100. Inoltre, si rammenta che, un valore pari al 100% indica che l'ufficio è in grado di definire tutti i nuovi procedimenti iscritti, senza, tuttavia, essere in grado di incidere sull'eventuale arretrato presente; un tasso superiore al 100% indica che l'ufficio è in grado di definire un numero di procedimenti superiore rispetto a quelli iscritti e che, quindi, l'arretrato si sta riducendo; infine, un valore inferiore al 100%, al contrario, evidenzia che l'ufficio non è in grado di definire tanti procedimenti quanto sono quelli sopravvenuti e, pertanto, c'è un aumento dell'arretrato.

dei nuovi procedimenti iscritti, avendo definito nello stesso periodo di riferimento appena 44.205 procedimenti penali a fronte dei 59.746 iscritti, con un *clearance rate* del 74% (anche se i dati degli ultimi due anni presentano un netto miglioramento). Quanto alla mobilità della capacità definitoria all'interno dello stesso ufficio al variare del tempo, ci sono casi interessanti di netto miglioramento, come, appunto, il tribunale di Varese, in cui il *clearance rate* è passato da un'oscillazione tra il 52% e il 74% nel periodo 2015-2020, al 100% e 92% degli anni 2021 e 2022. All'opposto, un significativo e costante decremento del *clearance rate* si osserva rispetto al tribunale di Como, che ha diminuito la sua capacità di far fronte ai nuovi procedimenti con un andamento abbastanza costante, passando dal 102% del 2015 all'86% del 2022. Rispetto a questi dati occorre indagare poi le ragioni sottese alla variazione dell'indice, che può derivare dalla fluttuazione della capacità di definire un certo numero di procedimenti annualmente, del numero dei procedimenti iscritti annualmente o dalla fluttuazione di entrambe le variabili. Anche se i casi più interessanti da indagare sono certamente i tribunali caratterizzati da una incostanza nel *clearance rate*, che annualmente oscilla alternando momento di crescita a altri di diminuzione, come il caso dei tribunali di Lecco e Pavia.

Tabella 3 - Calcolo del *clearance rate* dei tribunali del distretto di Milano

Anno	Attività	Busto A.	Como	Lecco	Lodi	Milano	Monza	Pavia	Sondrio	Varese	Tot. distretto
2015	Iscritti	8.863	8.289	4.897	7.454	51.934	12.463	11.923	3.049	6.032	114.904
	Definiti	6.837	8.425	3.987	5.878	55.488	14.675	9.393	2.896	3.161	110.740
	C.R.	**77%**	**102%**	**81%**	**79%**	**107%**	**118%**	**79%**	**95%**	**52%**	**96%**
2016	Iscritti	6.340	8.294	4.564	5.517	53.554	10.994	9.309	2.941	8.201	109.714
	Definiti	7.492	8.556	5.219	6.295	54.626	11.375	10.182	3.056	5.884	112.685
	C.R.	**118%**	**103%**	**114%**	**114%**	**102%**	**103%**	**109%**	**104%**	**72%**	**103%**
2017	Iscritti	7.520	9.802	4.402	5.867	47.509	11.559	8.563	3.002	7.741	105.965
	Definiti	8.491	8.357	4.206	6.689	44.337	9.747	8.279	2.885	4.669	97.660
	C.R.	**113%**	**85%**	**96%**	**114%**	**93%**	**84%**	**97%**	**96%**	**60%**	**92%**
2018	Iscritti	8.567	7.867	3.460	5.273	54.696	11.938	9.131	3.184	6.072	110.188
	Definiti	8.053	7.495	3.762	3.828	50.361	11.268	9.215	2.948	3.539	100.469
	C.R.	**94%**	**95%**	**109%**	**73%**	**92%**	**94%**	**101%**	**93%**	**58%**	**91%**
2019	Iscritti	9.331	7.245	4.023	4.573	46.758	13.324	9.439	2.835	6.230	103.758
	Definiti	8.030	6.714	3.720	5.259	45.855	12.505	8.682	2.847	4.633	98.245
	C.R.	**86%**	**93%**	**92%**	**115%**	**98%**	**94%**	**92%**	**100%**	**74%**	**95%**
2020	Iscritti	7.076	7.136	3.473	3.929	32.728	7.744	8.379	2.158	7.629	80.252
	Definiti	6.892	6.235	3.135	4.283	27.978	6.799	6.961	2.017	5.109	69.409
	C.R.	**97%**	**87%**	**90%**	**109%**	**85%**	**88%**	**83%**	**93%**	**67%**	**86%**
2021	Iscritti	8.331	7.637	3.224	4.546	43.203	13.183	7.380	2.161	10.386	100.051
	Definiti	7.905	6.873	3.194	3.846	42.370	8.717	8.096	2.473	10.362	93.836
	C.R.	**95%**	**90%**	**99%**	**85%**	**98%**	**66%**	**110%**	**114%**	**100%**	**94%**
2022	Iscritti	9.542	7.092	3.158	3.917	44.772	11.452	8.534	2.443	7.455	98.365
	Definiti	10.100	6.126	2.956	4.187	42.273	10.350	8.346	2.498	6.848	93.684
	C.R.	**106%**	**86%**	**94%**	**107%**	**94%**	**90%**	**98%**	**102%**	**92%**	**95%**

Tot. 2015-2022	Iscritti totali	65.570	63.362	31.201	41.076	375.154	92.657	72.658	21.773	59.746	823.197
	Definiti totali	63.800	58.781	30.179	40.265	363.288	85.436	69.154	21.620	44.205	776.728
	C.R.	**97%**	**93%**	**97%**	**98%**	**97%**	**92%**	**95%**	**99%**	**74%**	**94%**

Fonte: rielaborazione propria a partire dal database del Ministero della giustizia-DGStat, tabella «Movimento dei procedimenti penali con autore noto»

Anche sotto il profilo dell'arretrato, la situazione dei tribunali del distretto si presenta alquanto variegata. In alcuni uffici nel periodo oggetto di studio si è avuto un aumento dell'arretrato importante, come nel caso del tribunale di Como - dove l'arretrato è cresciuto addirittura dell'88% -, in altri il numero è rimasto sostanzialmente invariato, come per i tribunali di Varese e Milano - nel primo è aumentato del 4,82% e nel secondo del 5,32% -, in altri ancora emerge una netta diminuzione, come per il tribunale di Pavia, dove l'arretrato si è dimezzato[96] (Tab. 4).

È interessante anche l'eterogeneità sul piano del rapporto tra arretrato e capacità definitoria, che permette di indagare quanto incide il primo sull'attività dell'ufficio. Il dato viene calcolato dividendo il numero dei procedimenti definiti nell'anno con il valore dell'arretrato. Se il rapporto è inferiore a 1 significa che, *ceteris paribus*, ipotizzando non sopraggiungano altri procedimenti e si mantenga lo stesso numero di procedimenti definiti, l'ufficio sarebbe in grado di definire l'arretrato in meno di un anno, diversamente, qualora il dato sia superiore a 1 l'ufficio impiegherebbe più di un anno per definire tutto l'arretrato. Questo dato indica, pertanto, la misura di quanto l'arretrato pesi sul lavoro degli uffici giudiziari. Nel distretto sono presenti tribunali con un arretrato proporzionalmente molto elevato, come quelli di Varese (con un rapporto di 1,58, ciò indicando che sarebbe necessario oltre un anno e mezzo di lavoro senza nuove iscrizioni per definire tutto l'arretrato) e Lodi (avente un rapporto di 1,33 e impiegando, quindi, potenzialmente, un anno e quattro mesi per smaltire l'arretrato). All'opposto sono presenti uffici con un arretrato talmente esiguo che, con le premesse di cui sopra, necessiterebbero di pochi mesi per definirlo tutto, come i tribunali di Sondrio (0,42, equivalenti a circa cinque mesi) e Busto Arsizio (0,55, pari a circa sei mesi e mezzo) (Tab. 5).

Tabella 4 - Calcolo dell'arretrato dei tribunali del distretto di Milano

Tribunale	Pendenti al 31.12.2014	Pendenti al 31.12.2022	Variazione arretrato	Variazione %
Busto Arsizio	7.153	5.568	-1.585	-22,16%

[96] Il dato relativo alla variazione dell'arretrato in termini assoluti è stato calcolato sottraendo il numero dei procedimenti pendenti al 31.12.2022 al valore di quelli pendenti al 31.12.2014. Invece, per ottenere la variazione percentuale il dato assoluto è stato diviso per il numero di procedimenti pendenti al 31.12.2014 e moltiplicato per 100.

Como	3.868	7.287	3.419	88,39%
Lecco	2.998	1.896	-1.102	-36,76%
Lodi	6.886	5.548	-1.338	-19,43%
Milano	28.534	30.053	1.519	5,32%
Monza	11.600	13.294	1.694	14,60%
Pavia	13.467	6.380	-7.087	-52,62%
Sondrio	1.149	1.051	-98	-8,53%
Varese	10.325	10.823	498	4,82%
Totale distretto	**85.980**	**81.900**	**-4.080**	**-4,75%**

Fonte: rielaborazione propria a partire dal database del Ministero della giustizia-DGStat, tabella «Movimento dei procedimenti penali con autore noto»

Tabella 5 - Arretrato in rapporto alla capacità di definizione dei procedimenti penali dei tribunali del distretto di Milano

Tribunale	Pendenti al 31.12.2022	Definiti nel 2022	Rapporto tra arretrato e capacità definitoria
Busto Arsizio	5.568	10.100	0,55
Como	7.287	6.126	1,19
Lecco	1.896	2.956	0,64
Lodi	5.548	4.187	1,33
Milano	30.053	42.273	0,71
Monza	13.294	10.350	1,28
Pavia	6.380	8.346	0,76
Sondrio	1.051	2.498	0,42
Varese	10.823	6.848	1,58
Totale distretto	**81.900**	**93.684**	**0,87**

Fonte: rielaborazione propria a partire dal database del Ministero della giustizia-DGStat, tabella «Movimento dei procedimenti penali con autore noto»

Anche rispetto ai tempi di definizione dei procedimenti penali, la situazione dei tribunali del distretto di Milano è eterogenea e si presta a indagini particolarmente interessanti (vedi *infra* II.6). A titolo meramente esemplificativo osservando la tabella sottostante (Tab. 6) è lampante la presenza di situazioni in cui la durata media indicata dal Ministero è stata particolarmente lunga (come nel caso del tribunale di Varese, sezione GIP/GUP nel 2019, dove la durata media stimata era di 2.121 giorni, pari a poco meno di sei anni) e altre in cui la definizione è stata molto celere (basti guardare alla durata media per la definizione dei procedimenti davanti al tribunale di Lecco, sezione GIP/GUP nell'anno 2018, pari a 73 giorni, ossia circa due mesi e mezzo). Peraltro, molto interessanti sono anche le indagini che possono essere

condotte in ragione della differente sezione che ha provveduto alla definizione del procedimento (vedi *infra* II.6).

Tabella 6 - Durata media dei procedimenti per tribunali (in giorni)

Tribunale	Ufficio	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Busto Arsizio	GIP/GUP	297	373	517	220	231	226	334	198	249
	Collegio	407	417	373	387	287	339	345	383	508
	Monocratico	527	358	292	304	323	361	364	324	393
Como	GIP/GUP	106	86	102	147	189	226	333	344	421
	Collegio	375	302	345	391	396	413	339	500	554
	Monocratico	362	340	287	351	431	451	407	468	596
Lecco	GIP/GUP	141	109	86	73	80	90	100	92	138
	Collegio	460	518	510	779	524	814	626	579	558
	Monocratico	251	337	335	388	472	499	464	407	421
Lodi	GIP/GUP	252	468	630	422	382	673	478	342	448
	Collegio	618	620	563	661	549	626	647	630	655
	Monocratico	457	505	536	670	688	724	744	816	805
Milano	GIP/GUP	158	125	126	120	156	192	181	155	219
	Collegio	266	281	305	327	343	441	483	511	573
	Monocratico	202	213	202	213	235	315	376	319	382
Monza	GIP/GUP	204	133	137	193	155	176	250	304	282
	Collegio	393	378	463	486	462	585	740	691	768
	Monocratico	387	448	458	481	482	569	593	575	638
Pavia	GIP/GUP	419	329	391	452	319	226	240	162	196
	Collegio	500	423	569	592	663	587	832	665	819
	Monocratico	467	516	505	451	435	468	612	644	631
Sondrio	GIP/GUP	98	122	117	107	191	206	186	148	145
	Collegio	359	399	238	493	453	683	417	594	757
	Monocratico	354	306	296	338	337	455	468	418	456
Varese	GIP/GUP	676	512	773	826	2.121	748	1.181	1.109	784
	Collegio	544	501	635	774	635	539	863	670	788
	Monocratico	320	310	321	346	403	366	519	618	656

Fonte: database del Ministero della giustizia-DGStat e Tribunali del distretto

Una volta definito l'ambito territoriale di riferimento è stato necessario richiedere l'accesso ai dati di dettaglio, pubblici ma non liberamente accessibili, relativi ai tribunali del distretto.

In prima battuta è stata contattata la Corte d'appello di Milano che, tuttavia, ha precisato di non aver accesso diretto ai dati necessari e ha suggerito di avanzare la richiesta al Presidente di ogni tribunale del distretto, che, in quanto titolare del dato, avrebbe potuto autorizzarne il rilascio.

Dipoi, quindi, è stata avanzata richiesta di accesso o rilascio dei dati rilevanti per la ricerca ai Presidenti dei tribunali di Busto Arsizio, Como, Lecco, Lodi, Milano, Monza, Pavia,

Sondrio e Varese. Tutti i presidenti hanno autorizzato il rilascio dei dati in forma anonima e, in accordo con i soggetti delegati al rilascio, sono state estrapolate le informazioni rilevanti.

Per dare l'idea della mole di dati con cui ci si è confrontati durante questa attività basti indicare alcune cifre: all'esito della raccolta sono stati estratti quasi 500 *file* tra elaborazioni aggregate ed elenchi analitici, contenenti informazioni relative a circa 800.000 procedimenti definiti dai tribunali appartenenti ai tribunali facenti parte del distretto di Corte d'Appello di Milano.

I dati sono stati forniti già anonimizzati, non consentendo in alcun modo l'identificazione diretta o indiretta dell'indagato, dell'imputato, della parte offesa, della parte civile o del magistrato.

Le informazioni sono relative al periodo compreso tra il 1.01.2015 e il 31.12.2023, incentrandosi quindi la ricerca su un arco temporale ragguardevole, pari a nove anni. La scelta è stata dettata da due considerazioni, una tecnica e l'altra statistica.

La prima è legata alla necessità di utilizzare dati relativi ad aree territoriali omogenee e che non abbiano subito variazioni nel periodo in analisi; pertanto, si è deciso di operare su dati raccolti successivamente alla modifica della geografia giudiziaria avvenuta con il D.Lgs. del 7 settembre 2012, n. 155, che ha definito una nuova organizzazione dei tribunali ordinari a partire dal 13.09.2013. Infatti, con questa norma sono stati soppressi due tribunali che facevano parte del Distretto della Corte d'appello di Milano, ovvero quelli di Vigevano e Voghera, con conseguente riassegnazione dei comuni che facevano parte dei relativi circondari ad altri uffici. Peraltro, a seguito della soppressione delle sezioni distaccate di tribunale, è stato disposto anche il trasferimento della competenza su alcuni comuni da un tribunale all'altro.

Una seconda ragione, la principale, che ha spinto a delimitare il campo di ricerca a partire dal 1.01.2015 è legata alla circostanza per cui il 2015 è l'anno a partire dal quale la gestione dei registri penali è avvenuta interamente con il Sistema Informativo della Cognizione Penale (S.I.C.P)[97], completando la migrazione al nuovo sistema applicativo informatizzato dal sistema cartaceo precedente[98]. Pertanto, i dati di dettaglio a disposizione dei tribunali per il

[97] Il S.I.C.P. è stato introdotto nella maggior parte dei tribunali nel corso del 2014, pertanto i dati di dettaglio relativi a quell'anno sono non completi, poiché in parte non informatizzati e presenti solo a livello cartaceo. Invece, il 2015 è il primo anno completamente gestito con S.I.C.P. da parte dei tribunali del distretto di Corte d'appello di Milano, pertanto i dati memorizzati sono sufficientemente dettagliati da permettere la presente ricerca. L'unica eccezione è costituita dal Tribunale di Milano, dove il S.I.C.P. è stato adottato nel corso del 2015, quindi i dati completi sono disponibili solo a partire dal 2016.

[98] Sui problemi del sistema previgente di raccolta dei dati, nonché su alcune possibili soluzioni, si era soffermato anche Mario Greco che, già negli anni '80, percepiva il sistema come inefficace, poiché, nonostante la mole di dati non indifferente, questi si rivelavano scarsamente confrontabili sia sul piano temporale sia spaziale, nonché privi del livello di dettaglio necessario per eseguire delle indagini approfondite. In particolare, osservava che «al di là della apparente numerosità di dati, le informazioni che la statistica, così come impostata, può fornire sono scarsamente utilizzabili per una politica di interventi e servono esclusivamente ad indicare, a livello epidermico, che esiste un problema di carenza di offerta di giustizia e di inefficienza dell'apparato giudiziario, che d'altra

periodo fino al 2014 sono ancora conservati nei registri cartacei, mentre sono disponibili in formato informatico solo quelli generici sotto forma di modelli aggregati trimestrali inviati, a suo tempo, dagli uffici giudiziari al Ministero e da questo utilizzati anche per alimentare la banca dati liberamente accessibile del DGStat, che come ampiamente esposto non sono abbastanza dettagliati per la presente ricerca.

L'introduzione del S.I.C.P. è stata cruciale per poter sviluppare questa indagine quantitativa; infatti, ha permesso di memorizzare tutta una serie di informazioni di dettaglio rispetto ai macro-dati e alle aggregazioni oggetto di invio trimestrale al Ministero. Tuttavia, questo sistema presenta delle criticità importanti, date dalla categorizzazione e dalla raccolta solo di alcune tipologie/classi di dati (come si avrà modo di meglio evidenziare in sede di approfondimento dei dati del distretto relativi alle modalità di definizione del processo davanti al tribunale ordinario in composizione collegiale e monocratica, vedi *infra* III.3).

Appare opportuno ora soffermarsi rapidamente sui dati raccolti, che verranno nel prosieguo dettagliatamente analizzati.

Essendo la ricerca incentrata sullo studio del rapporto tra riti alternativi e la ragionevole durata del processo, i dati richiesti sono stati quelli relativi all'attività degli uffici che si occupano della definizione del processo nel primo grado di giudizio, ovvero la sezione del giudice per le indagini preliminari/giudice dell'udienza preliminare e quelle concernenti il dibattimento penale, differenziando le statistiche tra giudice monocratico e composizione collegiale.

Come anticipato, i dati trasmessi sono stati quelli relativi al periodo che va dal 2015 al 2023, ovvero il più ampio possibile per le ragioni tecniche sopra esposte. Di particolare importanza sono i dati del 2023, essendo il primo anno di vigenza delle modifiche introdotte con la Riforma Cartabia, che proprio sulla riduzione della durata dei procedimenti e l'incentivazione dei riti alternativi ha spinto molto. Quindi questa ricerca è anche un'occasione per riflettere, anche se in modo ancora molto superficiale, sui primi effetti della riforma, rimandando però a uno studio più approfondito sul tema, che sarà possibile solo all'esito di un periodo di osservazione più lungo.

Nello specifico, per quanto di interesse per la presente ricerca, sono stati forniti da ogni tribunale due gruppi di dati relativi al registro dei procedimenti con autori noti: quelli aggre-

---

parte è già comunemente avvertito, senza il supporto della statistica. Mancano i necessari collegamenti tra i dati ed una ventilazione qualitativa degli stessi che permetta un'analisi statistica più approfondita, altrimenti necessariamente superficiale. […] Per ovviare a questi inconvenienti, oltre ad un preventivo accordo tra i maggiori utilizzatori dei dati statistici, è necessaria una più efficace politica di diffusione ed immediatezza dell'informazione che può essere ottenuta mediante un'adeguata elaborazione elettronica dei dati. Inoltre al fine di una più ampia diffusione degli stessi ai vari livelli di aggregazione territoriale, siano essi circoscrizioni giudiziarie o amministrative, è necessaria la creazione di una banca di dati che fornisca oltre al dato grezzo, confronti con anni e periodi diversi ed una serie di indicatori statistici sintetici che permettano una rapida ed univoca interpretazione dei fenomeni oggetto dell'indagine»; cfr. GRECO M., *op. cit.*, pp. 280-281.

gati, inviati anche al Ministero, relativi al numero assoluto di procedimenti pendenti, sopravvenuti e definiti, al numero assoluto e alla tipologia di provvedimenti definitori emessi e al numero dei procedimenti esauriti suddivisi per classi di durata (entro sei mesi, da sei mesi a un anno, ecc.); quelli di dettaglio, indicando per ogni singolo procedimento definito la sezione che ha provveduto, la data di sopravvenienza, la data di definizione e il codice relativo al tipo di definizione.

Appare opportuno concludere questo primo capito, dedicato all'analisi statistica del processo penale, ponendo l'attenzione a una circostanza che, devo ammettere, ho trovato profondamente stabilizzante durante le fasi iniziali della ricerca. Infatti, come si avrà modo di esporre meglio diffusamente nei prossimi capitoli, talvolta è capitato di trovarsi innanzi a dati aventi lo stesso oggetto ma non perfettamente collimanti tra loro. Le ragioni alla base di tali differenze suppongo possano essere una diversa base di dati utilizzata, l'adozione di criteri di selezione differenti (magari escludendo alcune voci che per le più diverse ragioni non sono state ritenute coerenti) o, ancora, l'adozione di differenti sistemi di arrotondamento o la necessità di colmare alcune lacune attraverso stime. Non è possibile individuare con certezza la causa o le cause alla base del divario poiché solitamente non sono indicati i passaggi seguiti per calcolare le diverse voci.

Per superare l'*impasse* dovuta a tale scostamento, stante la necessità di dover indicare una cifra univoca rispetto a un determinato fenomeno, si è deciso di adottare quale criterio dirimente – in caso di differenze tra il valore aggregato presente nelle banche dati pubbliche, nei modelli inviati al Ministero e il valore determinato attraverso un'elaborazione propria partendo dalle unità statistiche – quello di privilegiare gli esiti dei calcoli propri. Questo perché i dati presenti nelle banche dati aperte e nei modelli inviati trimestralmente al Ministero sono aggregati attraverso criteri che non sono resi noti, diventando quindi molto complessa la verifica degli elementi posti alla base del calcolo e dei passaggi effettuati, mentre per le elaborazioni proprie le cifre sono ottenute compiendo operazioni matematiche a partire dalle singole unità statistiche, ciò rendendo possibile per l'autore conoscere tutti gli elementi tenuti in considerazione (o meno) e le tecniche di calcolo adottate. Mentre, in caso di dati "precostituiti" non collimanti riferiti alla stessa area, per i quali non è possibile procede a un calcolo in autonomia, si è data prevalenza a quelli più vicini al soggetto che ha provveduto alla raccolta del dato (quindi privilegiando i dati presenti nei modelli degli uffici giudiziari rispetto a quelli contenuti nella banca dati pubblica del Ministero e, ancora, quando trattavasi di dati aggregati a livello nazionale si è data preferenza ai dati diffusi dal Ministero rispetto a quelli contenuti in banche dati e *report* internazionali, quali quelli della CEPEJ e dell'*EU Scoreboard*).

Conclusa quindi questa ampia panoramica sugli aspetti essenziali dell'analisi statistica della giustizia penale è ora possibile affrontare, partendo da un approccio quantitativo, i temi della ragionevole durata del processo penale, del ricorso ai riti alternativi e del rapporto tra questi intercorrente.

II. LA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO
(QUANTI GIORNI SERVONO PER AVERE UN GIUSTO PROCESSO?)

SOMMARIO: II.1 La garanzia della ragionevole durata come elemento del giusto processo penale. – II.2 Il giudizio e i criteri di valutazione della ragionevolezza. – II.3 Gli effetti negativi dell'eccessiva durata e i relativi rimedi. *Focus*: la «Legge Pinto». – II.4 Misurare la "ragionevolezza", una sfida (im)possibile? – II.5 La situazione italiana. La durata del primo grado di giudizio nei processi nazionali. – II.6 I tempi della giustizia nei Tribunali del distretto di Corte d'Appello di Milano. – II.7 L'asimmetria tra la durata ragionevole e quella effettiva nel primo grado di giudizio.

II.1 La garanzia della ragionevole durata come baluardo del giusto processo penale

Quattro anni, due mesi e quattro giorni è un lasso di tempo leggermente superiore a quello necessario per compiere la circumnavigazione della terra correndo[1] ed è di poco inferiore rispetto a quello medio speso per terminare un'opera pubblica in Italia[2], ma, soprattutto, rappresenta la durata prevedibilmente necessaria per la definizione di un processo penale che ha avuto inizio negli anni compresi tra il 2019 e il 2022[3].

Questo tipo di prestazioni ha permesso al nostro Paese di "conquistare" la maglia nera per l'eccessiva lentezza nella definizione dei procedimenti penali tra gli Stati aderenti al Consiglio d'Europa[4].

La ragionevole durata del giudizio penale costituisce un indefettibile elemento del giusto processo – previsto e tutelato sia dalla nostra Costituzione sia da importanti trattati e con-

[1] È, infatti, di quattro anni e tre giorni (dal 25.10.2010 al 27.10.2014) il lasso di tempo impiegato da Tony Mangan per effettuare il giro del mondo di corsa, percorrendo circa 50.000 km. In merito si vedano gli articoli apparsi sul Belfast Telegraph, *Ireland's 'Forrest Gump' finally home after four-year run around the world*, del 14.09.2014, e sul The Irish Independent, *Irishman completes 50,000km run around the world as he crosses Dublin marathon finish line*, del 27.10.2014, disponibili online, rispettivamente, ai seguenti indirizzi internet: www.belfasttelegraph.co.uk; https://www.independent.ie

[2] Secondo il «Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche» elaborato dall'Agenzia per la Coesione Territoriale nel 2018, l'ultimo diffuso prima della sua soppressione, la durata media per l'attuazione delle opere pubbliche italiane (compresa delle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione) era, al 31.12.2017, di circa quattro anni e cinque mesi. Per un approfondimento sul tema si vedano, in particolare, le pagine da 15 a 43 del Rapporto, liberamente scaricabile dal sito internet dell'agenzia: www.agenziacoesione.gov.it.

[3] Come già anticipato, la stima in giorni del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti in un determinato momento è fornita dal *disposition time*, che si ottiene calcolando il rapporto tra il numero dei procedimenti pendenti alla fine del periodo di riferimento e il flusso dei definiti nello stesso lasso temporale. Il dato riportato è costituito dalla media della durata prognostica prevista per gli anni 2019, 2020, 2021 e 2022, così come calcolata dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia. Per un'analisi approfondita di questi dati vedi *infra* II.5.

[4] Per un raffronto dei dati italiani inerenti alla durata dei procedimenti penali con quelli di altri Paesi europei vedi *infra* II.5.

venzioni internazionali, tra cui la Convezione europea dei diritti dell'uomo –, come ben reso e stigmatizzato dall'affermazione "*justice delayed is justice denied*"[5].

Quello delle tempistiche processuali rappresenta un tema particolarmente complesso e ricco di sfumature, poiché non solo la giustizia ritardata non appare come tale, ma neppure possono essere considerati giusti i processi "lampo"[6].

Il tempismo della giustizia è fondamentale, infatti, rifacendoci alla leggendaria vicenda della mela newtoniana, il processo deve concludersi e "cadere" quando maturo. Diversamente, se ci si dovesse avvicinare alla "conoscenza" processuale con troppa fretta e anticipo, i "frutti" saranno acerbi. Qualora, invece, ci si attardi le mele saranno già cadute e anche la giustizia potrebbe rischiare di guastarsi.

Ne deriva, che i tempi processuali devono essere gestiti nel modo corretto, poiché una durata ragionevole rappresenta un presupposto necessario per addivenire a un procedimento penale efficiente e, allo stesso tempo, di qualità.

In questo senso, giova fin d'ora evidenziare, che occorre superare la visione assai diffusa secondo cui se al termine "procedimento" si affianca l'aggettivo "efficiente" allora a questo si devono necessariamente accompagnare quelli di sommario, con minori garanzie e, complessivamente, di minore qualità. Infatti, in questo senso depone la circostanza per cui la ragionevolezza della durata costituisce uno degli elementi che concorrono alla misurazione

[5] La frase «*if we be just men, we shall go forward in the name of truth and right, and bear this in mind, that when the case is ripe and the hour has come, justice delayed is justice denied*» è stata pronunciata da Wiliam E. Gladstone, il 16.03.1868 – qualche mese prima di assumere la carica di Primo Ministro del Regno Unito –, innanzi al Parlamento britannico. Cfr. *The Daily News* del 17.03.1868, p. 3.

[6] Basti pensare, uno tra i tanti, al cd. Processo di Verona, ovvero al procedimento penale tenutosi, nella città scaligera, davanti al «Tribunale speciale per la sicurezza dello Stato della Repubblica Sociale Italiana», fra il tramonto del 1943 e l'alba del 1944, contro sei dei firmatari dell'«Ordine del Giorno Grandi» che avevano sfiduciato Benito Mussolini nella seduta del Gran Consiglio del Fascismo del 24-25.07.1943. Al dì là delle numerose criticità di questo organo sotto tutti i profili del giusto processo (imparzialità, terzietà, ecc.), il dato impressionante è l'estrema rapidità di questo procedimento, che nel giro di poco più di un mese, dal 3.12.1943 all'11.01.1944, condusse dall'istituzione del Tribunale stesso all'esecuzione delle sentenze di condanna. Infatti, con il «Decreto legislativo del Duce 3 dicembre 1943, n. 794», rubricato «Ricostituzione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato» venne istituito il tribunale speciale. Le indagini furono molto rapide e si incentrarono principalmente sugli interrogatori degli indagati arrestati, che si tennero dal 14 al 17.12.1943 e la raccolta delle informazioni dai partecipanti alla seduta del Gran Consiglio che votarono contro la sfiducia a Mussolini. Il processo si aprì l'8.01.1944, l'istruttoria si protrasse anche all'udienza del 9.01.1944, quando si tennero inoltre la requisitoria del pubblico ministero e le conclusioni delle difese. Il 10.01.1944 venne data lettura del dispositivo di condannava a trent'anni di reclusione un gerarca e a morte gli altri cinque. La mattina dell'11.01.1944, a poco più di un mese dall'istituzione del tribunale che li aveva condannati e a meno di settantadue ore da quando era iniziato il processo, venne data esecuzione alla sentenza capitale mediante fucilazione. Per un approfondimento sul tema si invita alla lettura di CERSOSIMO V., *Dall'istruttoria alla fucilazione*, Garzanti, Milano, 1949; VENÈ G.F., *Il processo di Verona. La storia, le cronache, i documenti, le testimonianze*, Mondadori, Milano, 1970; DONINI M., DIAMANTI F., *Il Processo di Verona*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, fasc. 2, vol. 50, pp. 465-469.

della qualità del processo e del servizio giustizia anche nei sistemi di valutazione internazionali[7].

La centralità dell'individuare un equilibrio tra una durata minima necessaria e una massima accettabile è certificata a livello costituzionale e sovranazionale.

L'articolo 111, comma 1 della Costituzione, nella sua formulazione vigente, così come modificata dalla legge costituzionale del 23 novembre 1999, n. 2, statuisce che la giurisdizione viene attuata mediante il giusto processo regolato dalla legge.

L'assorbimento nel dettato costituzionale del concetto di matrice europea del *fair trial*, di cui la ragionevole durata è una parte indefettibile, e la sua qualificazione come elemento che deve permeare l'intera giurisdizione, garantiscono il corretto svolgimento della funzione statale di applicare la legge al caso concreto con forza cogente in ogni ambito[8]. Infatti, il principio connaturato al razionale decorso temporale ha una valenza trasversale e deve essere garantito in ogni tipo di procedimento o di processo, in ambito civile, penale, amministrativo e non solo[9].

Più nello specifico, nel testo costituzionale viene data autonomia rilevanza a tale garanzia prevedendo espressamente, nella seconda parte del comma 2 dell'articolo 111 Cost., che la legge assicura la ragionevole durata del processo[10].

Pertanto, come ogni garanzia costituzionale, anche questa partecipa al generale meccanismo di bilanciamento dei valori fondamentali, non potendo andare a compromettere totalmente le garanzie dell'imputato e la qualità dell'accertamento processuale, tema su cui torneremo a breve[11].

---

[7] La Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) adotta quale criterio per la valutazione dell'efficienza e della qualità della giustizia, tra gli altri, anche quello del *disposition time*. Vedi *supra* I.5.

[8] In merito, cfr. TONINI P., CONTI C., *Manuale breve. Diritto processuale penale*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 9-11 e 39.

[9] Per far comprendere l'ampiezza di copertura del principio della ragionevole durata, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha esteso l'ambito di applicazione dell'articolo 6, §1 della Convenzione anche ai procedimenti che sono collegati al controllo di un organo giudiziario benché non presentino tale natura. In questo senso, è stata estesa la tutela della ragionevole durata anche a una procedura di suddivisione patrimoniale posta in essere concordemente e, quindi, in via non contenziosa davanti a due notai, ma che, tuttavia, è stata ordinata e approvata da un tribunale. Si veda Corte EDU, Sez. III, 28.11.2000, *Siegel c. Francia*, §§33-38.

[10] Già prima dell'introduzione espressa al comma 2 dell'art. 111 Cost. del principio della ragionevole durata, lo stesso era stato ritenuto rilevante dalla Corte costituzionale, che lo ancorava ai principi del diritto di difesa e di azione *ex* art. 24 Cost. e dell'efficienza processuale, poiché le stasi per un tempo indefinito e indeterminabile del processo erano in grado di ledere tali garanzie. A tal proposito si vedano le sentenze Corte cost., 4.05.1984, n. 137; Corte cost., 22.10.1996, n. 353; Corte cost., 22.10.1996, n. 354; Corte cost., 22.10.1999, n. 388. Quest'ultima pronuncia sancisce espressamente che «il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi, garantito dall'art. 24 della Costituzione, […] implica una ragionevole durata del processo, perché la decisione giurisdizionale alla quale è preordinata l'azione, promossa a tutela del diritto, assicuri l'efficace protezione di questo e, in definitiva, la realizzazione della giustizia».

[11] A proposito di delicatezza dell'equilibrio tra celerità del processo e diritto di difesa già si era espresso CONSO G., *Costituzione e processo penale. Dodici anni di pagine sparse 1956-1968*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 43.

A livello europeo, con formule sostanzialmente identiche tra loro, l'articolo 6, §1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa e l'articolo 47, §2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sanciscono il diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata entro un termine ragionevole. Di analogo tenore è l'articolo 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite, il quale al paragrafo 3, lettera c), prevede che tutte le persone hanno diritto a essere giudicate senza subire ingiustificati ritardi.

Appare evidente, dalla lettura testuale delle appena citate norme, la configurazione a livello europeo e internazionale della garanzia della ragionevole durata come un diritto soggettivo immediatamente azionabile dalla persona, mentre la formulazione lessicale adottata all'interno dell'articolo 111, comma 2 della Costituzione, con il riferimento alla legge e non all'individuo, ha dato adito a un'accesa discussione sulla natura di tale principio[12].

Appare condivisibile ritenere che, stante il tenore letterale della formulazione e il tipo di operatività connesso al ruolo della giustizia costituzionale[13], la nostra Carta fondamentale

[12] Nel dibattito inerente alla qualificazione del diritto alla ragionevole durata, come mero diritto soggettivo e garanzia individuale per l'imputato oppure anche come criterio oggettivo vincolante per il legislatore e quale regola strutturale del modello processuale, sono state espresse due posizioni particolarmente "forti". Per Paolo Ferrua la ragionevole durata non rappresenta solo un diritto della persona, ma anche una garanzia oggettiva di buon andamento della giustizia. Tale duplice natura deriverebbe sia dal tenore letterale degli articoli 111 della Costituzione e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia dal generale principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione. Inoltre, la costruzione *ex* art. 111, co. 2 Cost. sarebbe anche connaturata al tipo di controllo che può essere svolto dalla Corte costituzionale, che non valuta la durata dei singoli processi esprimendosi, invece, esclusivamente con riferimento alle disposizioni normative che prevedono tempi eccessivamente lunghi. Questo tipo di controllo trova il proprio limite nel potere discrezionale attribuito al legislatore di scandire i tempi delle fasi processuali come meglio ritiene, il cui esercizio può essere sindacato solo qualora risulti palesemente irrazionale, prevedendo, ad esempio, formalità superflue (non giustificate da esigenze repressive oppure di tutela delle garanzie difensive) o inutili passaggi di atti da un organo all'altro. In questi termini FERRUA P., *Il 'giusto processo'*, Zanichelli, Bologna, 2007, pp. 54-55. Si veda, inoltre, FERRUA P., *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *Questione Giustizia*, fasc. 1, 2017, pp. 109-117. Diversamente, Ennio Amodio ha ritenuto una tale lettura altamente rischiosa per la tenuta del sistema, poiché idonea a stravolgere la gerarchia dei valori e a trasformare il diritto soggettivo alla ragionevole durata, quale garanzia contro gli abusi, in una "sorta di congegno al servizio della difesa sociale" idoneo a prevalere sui diritti dell'imputato. In merito si veda AMODIO E., *Ragionevole durata del processo, abuse of process e nuove esigenze di tutela dell'imputato*, in Diritto Penale e Processo, fasc. 7, vol. 9, 2003, pp. 797-804. A questo "dibattito" hanno contribuito plurimi autori nel corso del tempo, si vedano, tra gli altri, GREVI V., *Alla ricerca di un processo penale «giusto»*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 324-332; NAPPI A., *La ragionevole durata del giusto processo*, in *Cassazione Penale*, fasc. 4, vol. 42, pp. 1540-1545; UBERTIS G., *Azione penale, contraddittorio e durata ragionevole del processo*, in AA.VV., *Per una giustizia penale più sollecita: ostacoli e rimedi ragionevoli*, a cura di BERIA DI ARGENTINE C., Giuffrè, Milano, 2006, pp. 15-28; GIUNCHEDI F., *La tutela dei diritti umani nel processo penale*, CEDAM, Milano, 2007, pp. 92-95; GIUNCHEDI F., *La tutela dei diritti umani nel processo penale*, CEDAM, Milano, 2007, pp. 89-105; CIGLIONI A., *La ragionevole durata del processo penale*, in AA.VV., *Fisionomia costituzionale del processo penale*, a cura di DEAN G., Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 197-228; BUZZELLI S., *Durata ragionevole, tipologie procedimentali e rimedi contro i ritardi ingiustificati*, in AA.VV., *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di BALSAMO A., KOSTORIS R.E., Giappichelli Editore, Torino, 2008, pp. 256-257; LAVARINI B., *La ragionevole durata del processo come garanzia soggettiva*, in *La legislazione penale*, 2019, pp. 1-22, disponibile online: www.lalegislazionepenale.eu; KOSTORIS R.E., *Processo panale e paradigmi europei*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 8-10.

[13] La differente tipologia di sindacato operata dalla Corte costituzionale in merito all'art. 111, co. 2 Cost. e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in merito all'articolo 6.1 Conv., è spiegata molto bene da CIGLIONI A., *op. cit.*, pp. 207-208, che definisce la prima come «giudice del diritto» e la seconda come «giudice dei comportamenti». Infatti, il ruolo della Corte costituzionale è valuta la compatibilità delle norme (e più in generale del mo-

configuri la ragionevole durata non solo come diritto soggettivo dell'accusato – e questo è scontato, se non altro perché l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo opera come norma interposta attraverso l'articolo 117 della Costituzione –, ma anche come garanzia oggettiva e generale di buon funzionamento ed efficiente amministrazione della giustizia, posta a tutela dell'intera collettività e non solo delle parti processuali.

Tale scelta si spiega anche in ragione del contesto in cui è maturata, caratterizzato da continue e gravi condanne dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla necessità di porre un argine all'endemica e patologica eccessiva durata dei processi penali (ma anche civile) nazionali[14]. La costituzionalizzazione del principio si è resa necessaria come presupposto e segnale forte per iniziare ad affrontare il problema, che si presentava di portata talmente grave da costringere il legislatore costituzionale a configurare un intervento "di sistema" sulle "regole generali", non potendosi più limitare a intervenire su singoli casi, ormai non più, eccezionali.

La Costituzione, configurando il principio della ragionevole durata come un valore oggettivo di efficienza nell'amministrazione della giustizia e, quindi, guardando alla disciplina complessiva e al sistema nel suo insieme, impone al legislatore di «informare la struttura del processo in modo tale che questo non travalichi una soglia di durata tale da comprometterne l'effettività»[15].

In quanto assurto al rango costituzionale, il principio della ragionevole durata è rilevante sia come indicazione per il legislatore, che deve tenerlo in debita considerazione nel bilanciamento dei valori costituzionali sottesi alle proprie scelte normative, sia per la Consulta, quale parametro di valutazione nei giudizi di verifica della compatibilità costituzionale operati sulle disposizioni legislative.

Relativamente al primo aspetto, l'articolo 111, comma 2 Cost. fornisce un'indicazione di metodo per il legislatore, che deve orientare le proprie scelte tenendo in considerazione anche questo principio[16], contemperando le istanze di non eccessiva celerità (e tardività) con le

---

dello processuale) al principio di ragionevole durata, mentre la Corte europea dei diritti dell'uomo verifica nel caso concreto se l'individuo ha subito un processo oltremodo lungo (o, più raramente e sotto il profilo del diritto di difesa, troppo corto).

[14] La portata patologica del fenomeno emerge chiaramente dal tenore di alcune sentenze, in cui si legge che l'ingente numero e l'estrema ripetitività delle violazioni, e delle conseguenti condanne, non permetteva di considerare tali episodi come casi isolati, ma che costituivano un indice della perdurante situazione a cui non era stato posto alcun freno e per la quale non si disponeva neppure di un rimedio interno. La situazione italiana, caratterizzata dall'ingente accumulo di violazioni, è stata definita dalla Corte europea come incompatibile con la Convenzione. Sul punto cfr. Corte EDU, Grande Camera, 28.07.1999, *A.P. c. Italia*, §18; Corte EDU, Grande Camera, 28.07.1999, *Bottazzi c. Italia*, §§22-23; Corte EDU, Grande Camera, 28.07.1999, *Ferrari c. Italia*, §21.

[15] Così SORRENTI G., *Gli emendamenti alla legge Pinto al primo vaglio di legittimità costituzionale, ovvero di convenzionalità: un contrasto inesploso ma sussistente*, in *Federalismi*, n. 9, 2014, pp. 8 e 9.

[16] Infatti, la Corte costituzionale, nella sentenza 20.01.2004, n. 24, affermò che «all'effettività dell'esercizio della giurisdizione non sono indifferenti i tempi del processo» e «il blocco a tempo indeterminato di un processo

garanzie fondamentali dell'imputato (e della parte civile). A tal fine il legislatore deve individuare strumenti idonei, contemporaneamente, a non incidere eccessivamente sui diritti fondamentali e che non si prestino a facili abusi, disincentivando gli atteggiamenti gratuitamente ostruzionistici e meramente dilatori[17]. Pertanto, il termine "ragionevole" deve essere individuato allo stesso tempo come limite temporale inferiore, al di sotto del quale non è garantito un lasso temporale idoneo a esercitare le garanzie processuali tutelate dalla carta fondamentale[18], e come limite superiore, poiché l'estensione dei diritti e delle facoltà connesse a tali garanzie non deve essere tale da ripercuotersi in modo patologico sulle tempistiche della giustizia penale[19]. Inoltre, al principio di ragionevole durata è connaturato un ulteriore vincolo metodologico all'attività del legislatore, che, qualora si prospettino più modalità di regolamentazione astrattamente idonee ad assicurare la tutela delle garanzie fondamentali, dovrà prediligere l'opzione che comporta un minore impatto sui tempi processuali, riducendo al minimo i tempi morti e il rischio di abusi. In tale ricerca di un punto di equilibrio non è, tuttavia, possibile far prevalere in modo aprioristico le esigenze di celerità sul diritto di difesa[20].

In questo senso, la peculiarità della formula utilizzata fa quasi sembrare che il riferimento presente nel testo costituzionale dell'articolo 111 alla ragionevole durata non alluda a

---

[…] penale" è stato dichiarato contrastante con l'art. 24 Cost. poiché «non consente l'esercizio del diritto di difesa da parte dell'imputato e delle parti civili».

[17] In questo senso KOSTORIS R.E., *Processo panale e paradigmi europei*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 10-14; CHIAVARIO M., BRONZO P., FIDELBO G., FUMU G., GALGANI B., MANTOVANI G., MANZIONE D., MARZADURI E., PERDUCA A., QUATTROCOLO S., SCOMPARIN L., SPAGNOLO P., *Diritto Processuale Penale*, UTET, Milano, 2023, pp. 324-328. In tali termini anche GIUNCHEDI F., *La tutela dei diritti umani nel processo penale*, CEDAM, Milano, 2007, pp. 92-95 e AA.VV., *La ragionevole durata del processo. Garanzie ed efficienza della giustizia penale*, a cura di KOSTORIS R.E., Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 9. Invece, per una panoramica sul principio di ragionevole durata del processo penale nell'elaborazione della Corte costituzionale e sulle fattispecie di abusi delle garanzie al fine di dilatare i tempi processuali e lucrare sulla prescrizione si veda CATALANO E.M., *L'abuso del processo*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 184-192.

[18] Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo non solo l'eccessiva durata del processo, ma anche un'irrazionale contrazione dello stesso può violare la Convenzione e le garanzie da questa sancite, quali il diritto di accesso al giudice (Corte EDU, Sez. I, 11.07.2002, *Osu c. Italia*, §31-32) e il diritto alla parità delle armi (Corte EDU, Sez. II, 3.10.2006, *Ben Naceur c. Francia*, §31-32). In questo senso Giarda parlava di «mito della brevità dei processi», cfr. GIARDA A., *I tempi processuali nel sistema del nuovo processo penale*, in AA.VV., *Profili del nuovo processo penale*, a cura di GARAVOGLIA M., Padova, 1988, pp. 141-142.

[19] Sul punto si rimanda alla lettura di FERRUA P., *Il 'giusto processo'*, Zanichelli, Bologna, 2007, pp. 61-66.

[20] In questo senso si è più volte espressa la Corte costituzionale, affermando che la celerità non è un valore in sé, se non si accompagna all'adeguatezza delle garanzie difensive, infatti, nella sentenza Corte cost., 4.12.2009, n. 317, si afferma che rileva «esclusivamente la durata del giusto processo, altrimenti si introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all'interno dello stesso articolo 111 Costituzione, che da una parte imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e dall'altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei procedimenti». Di senso analogo sono l'ordinanza Corte cost., 10.06.2010, n. 205, e la sentenza Corte cost., 9.05.2022, n. 111, in cui si legge che «un processo non giusto, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata». In merito si è espressa anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha evidenziato come la celerità dei procedimenti penali prevista dall'articolo 6 Conv. debba trovare un punto di equilibrio con il più generale principio di buona amministrazione della giustizia (Corte Edu, Camera, 12.10.1992, *Boddaert c. Belgio*, § 39). Quanto ad alcune riflessioni sulla necessità di attestarsi in una fascia compresa tra i due "poli", garantendo allo stesso tempo una giustizia senza ritardi ma anche non frettolosa e sommaria si vedano CIGLIONI A., *op. cit.*, pp. 197-228; TROCKER N.G., *Il valore costituzionale del "giusto processo*", in AA.VV., *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il giusto processo civile*, a cura di CIVININI M.G.; VERARDI C.M., Franco Angeli, Milano, 2001, pp. 36-55.

un valore rilevante in sé (come per il diritto di difesa, l'imparzialità o la terzietà del giudice), ma a un valore-risultato, strumentale ad assicurare la disponibilità di un periodo, allo stesso tempo sufficiente e non eccessivo, idoneo a non ledere altri diritti, quali quelli di difesa *ex* articolo 24, comma 2 Cost., di presunzione di non colpevolezza di cui all'articolo 27, comma 2 Cost. (da cui deriva il diritto a far verificare la propria innocenza in modo rapido) e di rieducazione della pena *ex* art. 27, c. 3 Cost., in forza del quale le pene devono essere comminate ed eseguite entro un lasso di tempo contenuto dalla commissione del reato[21].

Individuare in via generale e astratto il punto di equilibrio appare molto complesso; pertanto, il legislatore deve adoperarsi al meglio per configurare un modello processuale penale caratterizzato da un certo grado di celerità o, quantomeno, dotato di strumenti idonei per intervenire tempestivamente sulle situazioni che, in concreto, presentino i primi "sintomi" di una stagnazione patologica[22].

Con riferimento, invece, al principio della ragionevole durata quale parametro di valutazione adottato dalla Corte costituzionale per verificare la compatibilità delle previsioni legislative con i diritti fondamentali, questo si presenta come un criterio molto elastico. Infatti, stante l'ampia discrezionalità lasciata al legislatore dalla struttura del secondo periodo del comma 2 dell'articolo 111 della Costituzione e la giurisprudenza ricorrente in materia di regolamento del funzionamento processuale[23], il sindacato costituzionale è limitato ai casi di manifesta irragionevolezza. Pertanto, la Corte può intervenire rispetto alle norme che dispongono adempimento non utili per la tutela delle esigenze difensive, introducono passaggi processuali superflui o prevedono tempi eccessivamente lunghi, solo qualora tali scelte risultino manifestamente irragionevoli e irrazionali.

---

[21] Di questa idea sono anche CIGLIONI A., *op. cit.*, pp. 209-210; AIMONETTO M.G., *La durata ragionevole del processo penale*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 35-37; CURTOTTI D., *La "durata ragionevole" del processo penale è anche un problema di norme*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 8, vol. 5, 1999, p. 1033.

[22] Si interrogava su quali fossero le modalità più idonee ad assicurare la ragionevole durata del processo anche CORDERO F., *Procedura penale*, Giuffré, Milano, 2012, pp. 1292-1299.

[23] *Ex plurimis*, si segnalano l'ordinanza Corte cost., 24.07.2007, n. 327, in materia penale, e la sentenza Corte cost., 20.06.2008, n. 221, in materia civile, in cui si legge espressamente che «il legislatore, nel regolare il funzionamento del processo, dispone della più ampia discrezionalità, sicché le scelte concretamente compiute sono sindacabili soltanto ove manifestamente irragionevoli». Molto interessante è anche l'ordinanza Corte cost., 9.02.2001, n. 32, che mette ben in evidenza la funzione del principio della ragionevole durata, sia prima sia dopo la riforma dell'art. 111 Cost., quale vincolo per le scelte del legislatore che non devono essere prive di valida ragione anche sotto il profilo della durata dei processi (nello specifico: «l'introduzione nella Costituzione del nuovo testo dell'art. 111 non produce modifiche all'orientamento di questa Corte sul punto, dal momento che l'esigenza di garantire la maggior celerità possibile dei processi deve tendere ad una durata degli stessi che sia, appunto, 'ragionevole' in considerazione anche delle altre tutele costituzionali in materia, in relazione al diritto delle parti di agire e difendersi in giudizio garantito dall'art. 24 Cost; […] il legislatore continua quindi a disporre della più ampia discrezionalità in materia, pur essendo vincolato a scelte che non siano prive di una valida ragione, ora anche sotto il profilo della durata dei processi». Per una panoramica di più ampio respiro sul ruolo del "giusto processo" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e nella sua riconduzione a sistema, si veda RUGGIERI F., *Il volto costituzionale del processo penale. Indagine giurisprudenziale alla ricerca di valori condivisi*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, pp. 169-175.

Diversamente, volgendo lo sguardo a livello sovranazionale, si osserva che il principio di ragionevole durata è stato configurato nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo come una garanzia individuale, finalizzata a limitare e risarcire gli effetti negativi subito dal soggetto. Peraltro, tale diritto è tutelabile nel contesto di una specifica vicenda processuale attraverso il ricorso diretto da parte del singolo cittadino alla Corte europea dei diritti dell'uomo (e, come avremo modo di vedere, tramite il rimedio interno del cd. "procedimento Pinto")[24].

Alla luce di quanto fin qui emerso, il principio della ragionevole durata del processo trova copertura "soggettiva" per l'individuo in "un" singolo processo, attraverso il giudizio della Corte europea dei diritti dell'uomo (e, ancor prima, il rimedio interno configurato dalla Legge Pinto); mentre, sotto il profilo oggettivo, di sistema, il rispetto a livello ordinamentale del principio "nel" processo penale dovrebbe essere garantito attraverso gli interventi della Corte costituzionale diretti a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme manifestamente e irragionevolmente causative di ingiustificate dilazioni dei tempi processuali.

Questa sovrapposizione di "rimedi" ha configurato una "rete" di tutela integrata che, almeno astrattamente, dovrebbe garantire il rispetto di tale principio sia a livello di "modello" costituzionale del processo penale sia nei casi, teoricamente eccezionali, in cui il singolo processo, per le più differenti ragioni, ecceda i limiti temporalmente accettabili.

Pertanto, le due prospettive, nazionali ed europee, per quanto diverse, non interferiscono tra loro, ma, anzi, si integrano reciprocamente. Infatti, anche qualora l'ordinamento fosse strutturato, idealmente, in modo tale da garantire il più possibile la ragionevole durata, rimarrebbero fisiologicamente possibili delle situazioni specifiche in cui la durata risulti eccessiva e, conseguentemente, meritevoli di tutela "soggettiva"[25].

Ne consegue, che il dialogo tra le corti e la circolazione delle elaborazioni in tema di ragionevole durata del procedimento – benché, talvolta, abbiano portato a "diverbi" e interpretazioni confliggenti – rappresentano un'importantissima risorsa per poter garantire, nel modo più ampio possibile, che i processi penali italiani siano in astratto configurati e in concreto tenuti in modo tale da garantire il rispetto del "giusto" tempo processuale. Infatti, le coordinate generali individuate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo possono influenzare le scelte del legislatore italiano, orientandone la discrezionalità, e, anche, le decisioni della Consulta, me-

[24] Si precisa che, a seguito dell'emanazione della Legge n. 89 del 2001, per poter ricorrere alla Corte EDU per questioni legate al mancato rispetto della durata ragionevole del procedimento occorre previamente esperire il rimedio interno del cd. "Procedimento Pinto". Per una più approfondita trattazione dell'istituto e del rapporto con il ricorso alla Corte europea si vedi *infra* II.3.

[25] In questo senso si esprimono anche KOSTORIS R.E., *Processo penale e paradigmi europei*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 3-5 e SCACCIA G., *Fondamento costituzionale e convenzionale degli indennizzi a carico della giustizia,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, pp. 25-26.

glio definendo il significato delle norme della Convenzione che integrano come norme interposte il tessuto costituzionale[26].

II.2 Il giudizio e i criteri di valutazione della ragionevolezza

Come sopra accennato il giudizio sulla ragionevolezza della durata del procedimento penale può essere di tre tipi.

Il primo, generale e astratto, è il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, posto in essere dalla Corte costituzionale al fine di verificare la compatibilità delle norme processuali con il principio di ragionevole durata di cui all'art. 111, co. 2 Cost. Viene, pertanto, verificata – limitandosi a un sindacato sulla manifesta irragionevolezza – la correttezza del bilanciamento tra la garanzia a una durata non eccessiva del processo e le altre previste dalla Carta fondamentale, quale, innanzitutto, il diritto di difesa tutelato dall'art. 24, comma 2 della Costituzione.

La seconda e la terza tipologia di giudizi, specifici e in concreto, sono, invece, diretti a valutare se in un determinato procedimento si sia effettivamente ecceduto il limite della ragionevolezza della durata. La differenza tra i due sta nel fatto che uno è un rimedio sovranazionale e si svolge davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, previo ricorso individuale si sensi dell'articolo 34 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, mentre l'altro, è un rimedio interno, regolamentato dall'articolo 3 della Legge 89 del 2001, cd. «Legge Pinto», e definito da un'autorità giudiziaria nazionale. I criteri utilizzati per valutare in concreto la ragionevolezza o meno della durata di uno specifico procedimento sono stati elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e, come avremo modo di vedere nel prosieguo, vengono sostanzialmente adottati anche dal presidente della corte d'appello (o dal magistrato designato) del «procedimento Pinto»[27].

Tanto premesso, è ora possibile addentrarsi nell'analisi degli elementi valutativi della ragionevolezza identificati dalla giurisprudenza europea[28].

---

[26] In particolare, il riferimento è alle sentenze Corte cost., 19.10.2007, n. 348, Corte cost. 24.10.2007, n. 349 e Corte cost., 12.03.2010, n. 93. Più nel dettaglio, in quest'ultima si legge che: «a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali "norme interposte", il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli "obblighi internazionali" (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008)».

[27] Sul rapporto tra il rimedio previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e quello configurato dalla Legge Pinto, vedi *infra* II.3.

[28] Per una panoramica sui principali arresti della Corte EDU in tema di ragionevole durata del processo, si vedano HIRVELÄ P., HEIKKILÄ S., *Right to a Fair Trial. A practical Guide to the Article 6 Case-Law of the European Court of Human Rights*, Intersentia, Cambridge, 2021, pp. 185-199; e CHIAVARIO M., BRONZO P., FIDELBO G.,

In primo luogo, la Corte effettua una valutazione d'insieme sul procedimento, considerandone la durata complessiva. Infatti, più ritardi distinti legati a specifici atti o fasi potrebbero essere, individualmente considerati, come non sufficienti per superare il limite della ragionevole durata; tuttavia, se considerati nel loro insieme potrebbero ben far propendere la Corte a ritenere violato l'articolo 6.1 della Convenzione[29].

In quest'ottica, la giurisprudenza europea ritiene ammissibile un ritardo potenzialmente rilevante, ma che guardando alla durata complessiva del procedimento non ne determini l'eccessività, venendo, pertanto, globalmente riassorbito[30].

Compresa la necessità di una valutazione globale, per poter stabilire se è stato rispettato il canone della ragionevolezza in un procedimento occorre tenere in considerazione tutte le circostanze del caso concreto, così come valorizzate dalla Corte attraverso l'elaborazione di alcuni indici: la complessità della causa, l'entità della posta in gioco, il comportamento del ricorrente e delle autorità giudiziarie competenti[31].

1) Complessità della causa

FUMU G., GALGANI B., MANTOVANI G., MANZIONE D., MARZADURI E., PERDUCA A., QUATTROCOLO S., SCOMPARIN L., SPAGNOLO P., *Diritto Processuale Penale*, UTET, Milano, 2023, pp. 324-328.

[29] In tal senso Corte EDU, Plenaria, 26.06.1978, *König c. Germania*, §98; Corte EDU, Plenaria, 29.05.1986, *Deumeland c. Germania*, § 90; Corte Edu, Camera, 12.10.1992, *Boddaert c. Belgio*, §36; Corte EDU, Grande Camera, 27.06.2017, *Satakunnan Markkinapörssi Oy e Satamedia Oy c. Finlandia*, §§210-211. In quest'ultima pronuncia si legge, infatti, che «La Corte concorda […] che il processo non è stato caratterizzato da alcun periodo particolarmente lungo di inattività da parte delle autorità e delle corti nazionali. Il processo è rimasto pendente […] per circa un anno e mezzo per ogni grado, il che non può essere considerato come eccessivo», «La durata totale del processo è, ciò nonostante, eccessiva, il che sembra essere stato causato dal fatto che il caso è stato esaminato due volte in ogni grado del giudizio».

[30] Si veda la sentenza della Corte EDU, Pleanaria, 8.12.1983, *Pretto e altri c. Italia*, §37, in cui si legge che: «non avrebbe dovuto trascorrere un intervallo così lungo tra l'adozione delle sentenze della Corte d'appello […] e della Corte di cassazione e il loro deposito in cancelleria […]. Tuttavia, sebbene questi vari ritardi avrebbero potuto probabilmente essere evitati, essi non sono sufficientemente gravi da giustificare la conclusione che la durata complessiva del procedimento sia stata eccessiva. Il limite consentito non è stato quindi superato». Interessante anche la sentenza Corte EDU, Grande Camera, 25.06.2019, *Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania*, §§211-214, da cui si evince che, nello specifico caso oggetto di esame, «sebbene le autorità possano essere ritenute responsabili di alcuni vizi procedurali che hanno causato ritardi nel procedimento […] data la complessità del caso e il fatto che le autorità sono rimaste attive durante tutto il processo, la Corte ritiene che, date le particolari circostanze del caso di specie, non si può dire che esse siano venuti meno al loro dovere di esaminare il caso sollecitamente», «Pertanto, considerato il procedimento nel suo complesso, nel caso di specie non vi è stata violazione del requisito del "termine ragionevole" sancito dall'articolo 6 §1 della Convenzione».

[31] In merito si vedano, tra le moltissime, Corte EDU, Camera, 27.07.1992, *Tomasi c. Francia*, §125; Corte EDU, Sez. III, 7.12.1999, *Bouilly c. Francia*, §19; Corte EDU, Grande Camera, 17.07.2014, *Svinarenko e Slyadnev c. Russia*, §143; Corte EDU, Sez. I, 11.09.2018, *Cipolletta c. Italia*, §42; Corte EDU, Sez. II, 28.05.2019, *Liblik e altri c. Estonia*, § 91; Corte EDU, Sez. V, 20.06.2019, *Chiarello c. Germania*, § 45; Corte EDU, Sez. I, 28.04.2022, *Verrascina c. Italia*, §31; Corte EDU, Grande Camera, 3.11.2022, *Vegotex International S.A. c Belgio*, §151; Corte EDU, Sez. III, 23.05.2023, *Rodotou c. Cipro*, §57. Per un ampio approfondimento sul tema si rimanda a CALVEZ F., REGIS N., *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, CEPEJ, 2018, pp.15-35. In merito anche NACAR B., *I termini e la ragionevole durata del processo penale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, pp. 51-103.

Per giurisprudenza costante della Corte europea, più un caso presenta profili di complessità maggiore è il limite di durata ritenuto ragionevolmente necessario per la definizione dello stesso.

Parte della dottrina distingue ulteriormente le ipotesi di complessità: [a] quella oggettiva, connaturata alle tipologie di attività che devono essere svolte; [b] quella strutturale, derivante alla presenza di molte parti processuali; [c] quella in diritto, connessa a questioni di diritto particolarmente rilevanti[32].

Quanto alle difficoltà oggettive [a] connesse alla tipologia di attività che è stata posta in essere, la Corte commisura il tempo congruo alla complessità degli accertamenti che sono stati compiuti. Questo parametro viene utilizzato con una duplice valenza, più spesso, per escludere che la vicenda oggetto di giudizio si caratterizzi per essere particolarmente complessa e, quindi, per accertare la violazione, altre volte, invece, viene valorizzato per ampliare la portata della ragionevolezza ed escludere la contrarietà al dettato convenzionale[33].

La Corte ha poi elaborato una serie di "sub-parametri" per valutare la complessità del caso, quali: il numero elevato e la tipologia particolare delle imputazioni[34], la natura dell'accusa, l'elevato numero di testimoni da sentire o di accusati da interrogare[35], la necessità di esperire diversi accertamenti tecnici e peritali[36], l'esigenza di compiere attività di indagine all'estero[37] oppure l'ampiezza della documentazione da analizzare[38].

---

[32] In merito si vedano CHIAVARIO M., *Processo e garanzie della persona: Le singole garanzie*, Vol. 2, Giuffrè, 1982, pp. 212-213; CIGLIONI A., *op. cit.*, pp. 202-203.

[33] Tra le altre, si veda Corte EDU, Grande Camera, 22.5.2012, *Idalov c. Russia*, §188.

[34] In merito, Corte EDU, Sez. III, 1.08.2000, *C.P. e altri c. Francia*, § 30, in cui si legge che «il caso era molto complesso poiché riguardava una frode su larga scala che coinvolgeva diverse società e consisteva in transazioni complesse mirate a eludere la vigilanza delle autorità inquirenti. […] Il giudice istruttore aveva dovuto districare una rete di società interconnesse e individuare l'esatta natura dei rapporti istituzionali, amministrativi e finanziari tra le stesse».

[35] Cfr. Corte EDU, Camera, 6.02.1993, *Messina c. Italia*, §28, dalla cui lettura emerge che «tenuto conto della natura delle accuse mosse al ricorrente, la Corte ammette che le autorità giudiziarie possano aver incontrato alcune difficoltà legate al numero delle persone da interrogare e al numero dei testimoni da ascoltare».

[36] In proposito, Corte EDU, Grande Camera, 25.06.2019, *Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania*, §210: «La Corte osserva che l'indagine penale aperta sulle circostanze dell'incidente del ricorrente era di notevole complessità fattuale e comportava diverse possibilità che gli investigatori dovevano esplorare. Si rileva inoltre che la complessità procedurale del caso è aumentata a causa delle ripetute perizie forensi e tecniche necessarie per chiarire le circostanze dell'incidente». Per un caso inerente al nostro Paese si veda Corte EDU, Camera, 23.11.1993, *Scopelliti c. Italia*, §23.

[37] In merito Corte EDU, Sez. II, 9.03.2021, *Arewa c. Lituania*, § 52: «Nel presente caso, si sono dovute svolgere indagini a Hong Kong, in Ungheria, Spagna, Danimarca e Stati Uniti. Tenuto conto di tali circostanze […] la Corte ammette che l'indagine era rilevante, lunga e difficile».

[38] In questi termini Corte EDU, Camera, 27.06.1968, *Neumeister c. Austria*, §21: «Non c'è dubbio che il caso Neumeister fosse di straordinaria complessità […]. Non è possibile, ad esempio, ritenere le autorità giudiziarie austriache responsabili delle difficoltà incontrate all'estero per ottenere l'esecuzione delle loro numerose rogatorie. […] La necessità di attendere le risposte spiega probabilmente il ritardo nella chiusura dell'indagine, nonostante in Austria non rimanessero ulteriori misure investigative da condurre. […] È evidente, infine, che i ritardi […] sono stati in gran parte causati dalla necessità di dare tempo ai legali delle parti e anche ai giudici di merito di prendere conoscenza degli atti della causa, che comprendevano ventuno volumi di circa cinquecento pagine ciascuno oltre a numerosi altri documenti».

All'opposto, la giurisprudenza sovranazionale ha individuato anche una serie di parametri che escludono la complessità, rendendo più severo il metro di giudizio utilizzato dalla Corte nel valutare i ritardi processuali. Si tratta, in particolare, delle situazioni in cui l'attività investigativa è resa più celere dalla flagranza di reato[39] oppure l'istruttoria è molto snella poiché si basa su un numero limitato di adempimenti (come, per esempio, sull'interrogatorio dell'imputato, sull'esame di un teste e l'acquisizione di alcuni documenti)[40].

Ulteriori elementi di cui la Corte tiene conto nel valutare la complessità del caso sono legati alla [b] struttura processuale, in quanto la presenza di un numero elevato di imputati o di parti è certamente circostanza idonea a giustificare una dilatazione dei tempi processuali[41].

Altri parametri che possono giustificare una durata importante del processo possono essere connessi alla [c] difficoltà nella risoluzione delle questioni "di diritto".

In particolare, la Corte ha ritenuto congruo l'allungamento dei tempi processuale impiegato per dirimere dei contrasti giurisprudenziali[42]. Può ritenersi giustificabile anche la dilatazione derivante dalla scarsità di precedenti specifici a livello nazionale o dalla necessità di ottenere una pronuncia dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea su questioni relative all'interpretazione del diritto unionale[43].

Inoltre, sul piano della complessità giuridica, può costituire un elemento che comporta un necessario protrarsi del giudizio la mancanza di chiarezza e prevedibilità del diritto interno che rendere particolarmente difficile la risoluzione della controversia[44].

2) Entità della posta in gioco

Un secondo gruppo di criteri di valutazione della ragionevolezza è connaturato all'importanza dei valori in gioco nello specifico procedimento. Più sono rilevanti, maggiore dovrà essere l'attenzione loro riservata e minore sarà la tolleranza nei confronti di eventuali ritardi.

---

[39] Si veda Corte EDU, Camera, 10.12.1982, *Foti e altri c. Italia*, §58: «La Corte rileva, come la Commissione, che i reati imputati ai ricorrenti […] possono difficilmente essere descritti come complessi. Trattandosi di reati commessi in pubblico e accertati sul posto, essi non avrebbero dovuto dar luogo a difficoltà nell'indagine preliminare».

[40] Così Corte EDU, Camera, 10.12.1982, *Corigliano c. Italia*, §39: «secondo la Corte, le questioni giuridiche coinvolte erano di per sé relativamente semplici. È interessante notare a questo proposito che le uniche attività investigative adottate sembrano essere state, in realtà, l'interrogatorio degli ufficiali giudiziari denunciati dal sig. Corigliano, dello stesso sig. Corigliano e di un testimone, nonché l'esame di alcuni documenti».

[41] In questo senso, Corte EDU, Camera, 27.06.1968, *Neumeister c. Austria*, §§ 20 e 21.

[42] Sul tema, Corte EDU, Camera, 27.10.1994, *Katte Klitsche de la Grange c. Italia*, §§55 e 62; Corte EDU, Sez. III, 13.02.2024, *Ann-Zwicker e Jann c. Svizzera*, §102.

[43] In merito, Corte EDU, Grande Camera, 27.06.2017, *Satakunnan Markkinapörssi Oy e Satamedia Oy c. Finlandia*, §212, da cui emerge che: «La Corte è del parere che il caso fosse effettivamente giuridicamente complesso, fatto dimostrato dalla scarsità della giurisprudenza a livello finlandese, dalla necessità di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea questioni relative all'interpretazione del diritto dell'UE e al fatto stesso che la causa sia stata deferita alla Grande Sezione di questa Corte».

[44] A tal proposito Corte EDU, Grande Camera, 29.11.2016, *Lupeni Greek Catholic Parish e altri c. Romania*, §150: «Sebbene la fattispecie in sé non fosse particolarmente complessa, la mancanza di chiarezza e prevedibilità del diritto interno ha reso il suo esame difficile».

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha individuato in modo specifico alcune tipologie di procedimenti che presentato un'entità della posta in gioco particolarmente rilevante, avendo come oggetto un diritto che, a causa dell'eccessivo protrarsi del giudizio, è esposto al rischio di subire un inaccettabile deterioramento.

In questi casi, in generale, viene valorizzato il ruolo cruciale che il processo ricopre rispetto all'individuo, in quanto portatore di interessi particolarmente meritevoli di tutela.

Con specifico riferimento al settore penale, richiede una diligenza e un'attenzione particole la valutazione della durata del procedimento nelle cause in cui si è verificata una limitazione provvisoria, cautelare, della libertà personale[45].

Diversamente, la sola circostanza che il procedimento abbia carattere mediatico e che l'imputato sia una personalità pubblica, non determina un trattamento particolare sul piano della sollecitudine processuale[46].

3) Comportamento dell'imputato

La Corte di Strasburgo attribuisce un ruolo importantissimo ai comportamenti dell'accusato/indagato/imputato (o più in generale, delle parti) e dell'autorità procedente nella valutazione delle "responsabilità" di un procedimento che presenta un'irragionevole durata.

Quanto al comportamento dell'accusato, a carico di questi non può essere posto alcun onere collaborativo con le pubbliche autorità, non potendo quindi subire conseguenze negative per la sola circostanza di aver fatto ricorso a ogni rimedio apprestato dall'ordinamento[47].

Non per questo la Corte è esente dalla valutazione della condotta complessivamente tenuta dal ricorrente che lamenta la violazione del diritto alla ragionevole durata, a cui è comunque richiesto di compiere con diligenza gli atti procedurali di sua spettanza, avvalersi per

---

[45] In merito, Corte EDU, Grande Camera, 22.5.2012, *Idalov c. Russia*, §§157 e 186; Corte EDU, Sez. IV, 25.06.2013, *Kaçiu e Kotorri c. Albania*, § 151. In quest'ultima pronuncia si legge che: «La Corte ricorda che la ragionevolezza della durata del procedimento deve essere valutata alla luce delle circostanze del caso di specie e con riferimento ai seguenti criteri: la complessità del caso, il comportamento del ricorrente e delle autorità competenti e l'entità della posta in gioco per il ricorrente nella controversia». Nel testo inglese si parla di «*what was at stake for the applicant in the dispute*». Più nel dettaglio, Corte EDU, Camera, 25.11.1992, *Abdoella c. Paesi Bassi*, §24, evidenzia espressamente che «questa Corte ha più volte ritenuto […] che le persone detenute in attesa di giudizio hanno diritto ad una "speciale diligenza" da parte delle autorità competenti. […] La Corte conclude che, quando una persona è tenuta in detenzione in attesa della decisione di un'accusa penale a suo carico, il fatto della sua detenzione è un elemento da considerare per valutare se è soddisfatto il requisito di una decisione nel merito entro un termine ragionevole».

[46] Così Corte EDU, Sez. II, 28.05.2019, *Liblik e altri c. Estonia*, §103: «La Corte è consapevole che il lungo procedimento penale deve essere stato senza dubbio arduo per i ricorrenti, soprattutto considerato il significativo interesse dei *media* sul caso. Tuttavia, non ritiene che le posizioni dei ricorrenti nella politica, nella pubblica amministrazione o in qualità di noti uomini d'affari, avrebbero giustificato una richiesta di trattamento prioritario, anche se tale trattamento fosse stato possibile nell'ordinamento giuridico nazionale».

[47] In proposito, Corte EDU, Camera, 23.04.1987, *Erkner e Hofauer c. Austria*, §68, evidenzia che: «La Corte […] sottolinea, in primo luogo, la sua costante giurisprudenza secondo cui non si può imputare ai ricorrenti di aver fatto pieno uso dei mezzi di ricorso messi a loro disposizione dal diritto interno». In termini analoghi, Corte EDU, Sez. V, 2.09.2010, *Mincheva c. Bulgaria*, §68 e Corte EDU, Sez. III, 13.02.2024, *Ann-Zwicker e Jann c. Svizzera*, §100.

quanto possibile degli strumenti previsti dall'ordinamento interno per abbreviare il procedimento e, comunque, non porre in essere comportamenti scorretti (tattiche dilatorie) idonei a produrre un ritardo determinante[48].

La giurisprudenza europea ha meglio dettagliato queste ultime, ritenendo che l'accusato non debba rendersi protagonista di iniziative frivole, vessatorio o che si caratterizzino per un abuso delle facoltà riconosciute dall'ordinamento[49].

Più nel dettaglio, la Corte ha ritenuto scorrete – e quindi, benché idonee a determinare un ritardo eccessivo, non rilevanti ai fini della violazione dell'articolo 6.1 della Convenzione, poiché attribuibili al soggetto richiedente –, una serie di condotte, tra cui: la mancanza di alacrità delle parti nel presentare le osservazioni e le conclusioni[50]; i reiterati avvicendamenti dei difensori e la ripetuta presentazione di nuove prove in diverse fasi[51]; il prolungamento del procedimento instaurandolo strumentalmente innanzi a tribunali non competenti[52]; la presentazione di un numero non giustificato di ricorsi, richieste di chiarimento e reclami palesemente infondati e meramente diretti ad allungare i tempi processuali[53].

Ancora, un altro comportamento considerato con particolare attenzione dalla Corte è quello della latitanza dell'accusato. Per giurisprudenza costante, nei confronti dell'imputato che si sottrae volontariamente alla giustizia di un Paese che rispetta il principio dello Stato di diritto, si applica la presunzione che non possa lamentarsi dell'irragionevole durata del procedimento. Tale presunzione è vincibile se il ricorrente è in grado di addurre ragioni sufficienti per provare che la sua latitanza non ha avuto alcun impatto pregiudizievole sulla durata del procedimento. Qualora l'accusato non sia in grado di fornire tale prova, la Corte non tiene conto nel computo della durata complessiva del procedimento del periodo passato in latitanza[54].

4) Comportamento dell'autorità

[48] Si veda, Corte EDU, Camera, 7.07.1989, *Unión Alimentaria Sanders S.A. c. Spagna*, §35, secondo la quale: «la Corte ritiene che l'interessato sia tenuto soltanto a dar prova di diligenza nello svolgimento degli atti procedurali che lo riguardano, ad astenersi da utilizzare tattiche dilatorie e di avvalersi delle possibilità offerte dal diritto interno per abbreviare il procedimento». Sul punto anche la più recente Corte EDU, Sez. III, 13.02.2024, *Ann-Zwicker e Jann c. Svizzera*, §95.
[49] Cfr. Corte EDU, Sez. I, 11.07.2013, *Aleksandr Novikov c. Russia*, §67.
[50] In merito, Corte EDU, Camera, 20.02.1991, *Vernillo c. Francia*, §§34-35: «Nel caso di specie, tuttavia, le parti hanno mostrato scarsa solerzia nel depositare le loro conclusioni»; «Sembra quindi che le parti abbiano fatto molto per prolungare il procedimento».
[51] Sul punto, Corte EDU, Plenaria, 26.06.1978, *König c. Germania*, §103.
[52] V. Corte EDU, Camera, 24.11.1994, *Beaumartin c. Francia*, § 33.
[53] In questo senso, Corte EDU, Sez. IV, 22.03.2016, *Pereira da Silva c. Portogallo*, § 76-79;
[54] Tra le altre, si rimanda all'esame della sentenza Corte EDU, Sez. II, 19.10.1999, *Gelli c. Italia*, §38. Sul punto sono interessanti anche le osservazioni di SCACCIA G., *Fondamento costituzionale e convenzionale degli indennizzi a carico della giustizia,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, pp. 31-33.

L'eccessiva durata del procedimento nel contesto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è rilevante, ai fini dell'accertamento della violazione dell'articolo 6, solo quando è imputabile a una "colpa" dello Stato. Tale responsabilità può deriva da una condotta posta in essere dalle pubbliche autorità nel singolo procedimento oppure in ragione di carenze strutturali nell'organizzazione giudiziaria nel suo complesso[55].

Quanto al primo aspetto, il comportamento tenuto dalle autorità giudiziarie nel corso dell'intero processo non deve determinare ritardi nell'esercizio della funzione giurisdizionale tali da determinarne un'irragionevole durata.

Più in particolare, la Corte di Strasburgo ritiene come potenzialmente lesivi dell'articolo 6 della Convenzione le dilatazioni dei tempi processuali dovute a inerzie o a tempi morti, riconducibili a incuria o negligenza dei singoli magistrati o alla disorganizzazione del singolo ufficio.

In particolare, sono stati sanzionati, come comportamenti delle singole autorità lesivi della ragionevole durata, gli immotivati lunghi periodi di incuria delle indagini[56], gli eccessi di zelo che portano alla ripetizione non giustificata di atti di indagini[57], i ripetuti rinvii di udienze[58], l'incapacità di predisporre gli strumenti necessari per registrare le udienze determinando numerose riprogrammazioni delle stesse[59], le eccessive lungaggini nell'espletamento di una perizia[60], il permettere la presenza di tempi morti nel passaggio da una fase all'altra[61], il rimandare l'acquisizione degli atti di un procedimento connesso[62] e il ritardare l'estensione della motivazione di una sentenza e il relativo deposito[63].

Nei casi in cui vi sia un "concorso" tra ritardi derivanti dal comportamento dell'accusato e dalle condotte dell'autorità procedente, la Corte focalizza il suo accertamento più sul secondo che sul primo. Infatti, il parametro primario da valutare è quello della condotta dell'autorità, tanto che l'atteggiamento non corretto degli interessati non esonera i giudici nazionali dall'assicurare la celerità richiesta dall'art.6 §1 della Convenzione[64].

[55] Sull'imputabilità del ritardo al solo Stato, cfr. Corte EDU, Grande Camera, 3.11.2022, *Vegotex International S.A. c Belgio*, §152.
[56] Si veda Corte EDU, Sez. IV, 26.07.2012, *Petko Yordanov c. Bulgaria*, §§51-52.
[57] Sul punto, Corte EDU, Sez. III, 20.03.2012 *Serrano Contreras c. Spagna*, §59. In tema di ingiustificata ripetizione di esami di natura medica Corte EDU, Sez. II, 20.02.2024, *M.G. c. Lituania*, §106.
[58] In merito, Corte EDU, Sez. V, 12.01.2012, *Borisenko c. Ucraina*, §61.
[59] A tal proposito si veda Corte EDU, Sez. V, 25.07.2013, *Kobernik c. Ucraina*, §62.
[60] Vedi Corte EDU, Camera, 25.06.1987, *Capuano c. Italia*, §30.
[61] Cfr. Corte EDU, Camera, 10.12.1982, *Foti e altri c. Italia*, §65.
[62] In questo senso, Corte EDU, Plenaria, 26.06.1978, *König c. Germania*; §104.
[63] In proposito Corte EDU, Camera, 28.03.1990, *B. c. Austria*, §52.
[64] Sul punto, v. Corte EDU, Sez. II, 27.04.2000, *Storace c. Italia*, §26 e Corte EDU, Sez. I, 30.10.2012, *Karpetas c. Grecia*, §58.

La responsabilità dello Stato per l'eccesiva durata del procedimento è imputabile allo stesso, non solo per le condotte poste in essere dall'autorità giudiziaria, ma anche per l'inadeguata organizzazione del sistema giustizia.

La differenza sta nel fatto che, nel primo caso, ci si trova in una situazione tendenzialmente eccezionale o, comunque, circoscritta a un numero limitato di ipotesi, riconducibile a un soggetto o una coorte di soggetti determinati, che ne possono rispondere professionalmente. Diversamente, la responsabilità derivante da carenze strutturali è molto più preoccupante, perché evidenzia la sussistenza di un problema patologico dell'ordinamento che trova la sua origine direttamente nel modello processuale disegnato nel tessuto legislativo oppure nella struttura organizzativa del "servizio" giustizia. Ovviamente, questo tipo di responsabilità è imputabile allo Stato ed è idoneo a escludere eventuali responsabilità individuali dei magistrati.

Ricade, infatti, sullo Stato la responsabilità di vigilare sulla buona organizzazione dell'amministrazione della giustizia e, pertanto, di predisporre complessivamente un apparato in grado di far fronte alle esigenze processuali di sistema, tra cui la ragionevole durata del procedimento[65]. Ne deriva, che nella configurazione del suo modello processuale penale astratto, il legislatore debba definire anche le modalità con cui soddisfare l'esigenza della non eccessiva durata dei processi, essendo, a tal fine, libero di adottare delle scadenze e dei limiti automatici o qualsiasi altro strumento ritenga opportuno. In assenza di tali previsioni lo Stato sarà ritenuto dalla Corte di Strasburgo direttamente responsabile dei ritardi[66].

Più nel dettaglio, lo Stato deve intervenire assicurando l'adozione di misure idonee, da una parte, ad accelerare l'esame delle cause pendenti evitandone un allungamento sproporzionato e, dall'altra, a smaltire con ragionevole sollecitudine gli arretrati[67].

Qualora siano riscontrabili nel caso di specie delle responsabilità in capo sia alla singola autorità sia allo Stato, la responsabilità può essere attribuita in toto sulla prima in un caso specifico. Infatti, la Corte ha stabilito che lo Stato non è ritenuto responsabile nel caso in cui si formi un temporaneo arretrato di affari o un sovraccarico passeggero, a condizione che adotti

---

[65] Si veda Corte EDU, Camera, 23.04.1987, *Lechner e Hess c. Austria*, §58. Inoltre, Corte EDU, Grande Camera, 2.03.2005, *Von Maltzan e altri c. Germania*, §132, afferma espressamente: «La Corte ricorda di aver ripetutamente affermato che l'articolo 6 §1 impone agli Stati contraenti il dovere di organizzare i loro sistemi giudiziari in modo tale che i loro tribunali possano soddisfare ciascuna delle sue esigenze, compreso l'obbligo di trattare le cause entro un termine ragionevole».

[66] Cfr. Corte EDU, Grande Camera, 17.07.2014, *Svinarenko e Slyadnev c. Russia*, §143: «la Corte ribadisce che lo Stato resta responsabile dell'efficienza del suo sistema e che la decisione su come configurare i meccanismi per conformarsi al requisito del "termine ragionevole" – che si tratti di termini e indicazioni automatiche o di qualche altro metodo – spetta allo Stato».

[67] In tema anche SCACCIA G., *Fondamento costituzionale e convenzionale degli indennizzi a carico della giustizia,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, p. 34.

in modo tempestivo le misure più idonee per superare tale eccezionale situazione e che la stessa non si trasformi in una questione di organizzazione strutturale[68].

Tale obbligo organizzativo ricade in capo allo Stato anche qualora il sovraccarico segua a una riforma strutturale del sistema, stante l'obbligo generalizzato di organizzare l'ordinamento in modo tale da rispettare il principio della ragionevole durata[69].

Conclusa l'analisi di questi indici, è possibile soffermarsi sulla loro circolazione.

Infatti, spostando la prospettiva dalla "grande" alla "piccola" Europa, è interessante osservare la circostanza per cui i criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per valutare la ragionevolezza della durata del procedimento vengano utilizzati, oltre che dagli Stati nei rimedi processuali interni, di cui a breve parleremo (v. *infra* II.3), ma anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per verificare che le tempistiche dei propri procedimenti siano conformi a tale generale garanzia.

Infatti, in ragione della clausola di equivalenza e salvaguardia di cui all'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[70], ai diritti tutelati dall'Unione deve essere attribuito lo stesso significato e la stessa portata loro riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ne consegue che è possibile valorizzare tali garanzie interpretandole seguendo gli orientamenti presenti nell'archivio giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In specie, l'articolo 47, secondo comma, primo periodo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce il diritto di ogni individuo a che la sua causa sia esaminata entro un termine ragionevole, corrispondente a quello previsto dall'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con ciò portando la Corte di giustizia dell'Unione europea a sincerarsi che «l'interpretazione da essa fornita

---

[68] Così, tra le numerose altre, Corte EDU, Camera, 13.06.1983, *Zimmerman e Steiner c. Svizzera*, §29: «La Corte sottolinea, in primo luogo, che la Convenzione impone agli Stati contraenti il dovere di organizzare i propri ordinamenti giuridici in modo da consentire ai tribunali di conformarsi ai requisiti dell'articolo 6 §1, compreso quello di definire il processo entro un "termine ragionevole". Tuttavia, un temporaneo arretrato di affari non comporta la responsabilità degli Stati contraenti a condizione che essi adottino, con la necessaria tempestività, misure correttive per far fronte ad una situazione eccezionale di questo tipo […]. Tra le modalità che possono essere prese in considerazione, come espediente provvisorio, figura certamente la scelta di trattare le cause in un determinato ordine, basato non solo sulla data in cui sono state portate ma sul loro grado di urgenza e importanza e, in particolare, su cosa è in gioco per le persone interessate. Tuttavia, se una situazione di questo tipo si protrarrà e diventerà una questione di organizzazione strutturale, tali metodi non saranno più sufficienti e lo Stato non potrà rinviare ulteriormente l'adozione di misure efficaci». Si vedano anche KOSTORIS R.E., *op. cit.*, p. 6; CIGLIONI A., *op. cit.*, pp. 202-205.

[69] In questi termini, Corte EDU, Sez. III, 12.10.2021, *Bara e Kola c. Albania*, §94: «la Corte ribadisce che, nonostante le riforme di vasta portata del sistema giudiziario e il comprensibile ritardo che ne deriva, lo Stato convenuto ha l'obbligo generale di organizzare i suoi ordinamenti giuridici in modo da garantire il rispetto dei requisiti dell'articolo 6 §1, compreso quello di un processo equo entro un termine ragionevole».

[70] Se ne riporta per comodità qui il testo: «Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa».

dell'articolo 47, secondo comma, della Carta assicuri un livello di protezione che non conculchi quello garantito all'articolo 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo»[71].

Ne consegue che la Corte di giustizia dell'Unione europea, nell'applicare il principio della ragionevole durata anche all'interno del proprio sistema giurisdizionale, talvolta si rifaccia alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e applichi i criteri *ivi* elaborati, quali quelli della complessità della causa, dell'entità della posta in gioco per l'interessato e dei comportamenti tenuti dal ricorrente e dalle autorità competenti[72].

Infine, per concludere i temi connessi all'individuazione di criteri valutativi della ragionevolezza della durata, occorre ora brevemente soffermarsi su alcuni strumenti "extragiurisprudenziali", elaborati a partire dagli approdi della Corte europea dei diritti dell'uomo per garantire una migliore applicazione e una maggiore effettività dell'articolo 6 della Convenzione da parte degli Stati.

In particolare, la Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) si è mossa in tal senso, da una parte, mappando i requisiti temporali processuali elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, e dall'altra, partendo proprio da questi, elaborando delle linee guida per la gestione dei tempi processuali e un manuale operativo per favorirne l'attuazione in materia penale.

---

[71] Così, anche se relativa alla garanzia di indipendenza dei giudici, Corte GUE, 26.03.2020, *Réexamen Simpson/Consiglio*, C-542/18, punto 72: «Poiché l'articolo 47, secondo comma, prima frase, della Carta corrisponde all'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la 'CEDU'), il suo significato e la sua portata sono, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La Corte deve, pertanto, sincerarsi che l'interpretazione da essa fornita dell'articolo 47, secondo comma, della Carta assicuri un livello di protezione che non conculchi quello garantito all'articolo 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo».

[72] Sul punto si veda Corte GUE, 13.12.2018, *Unione europea/Kendrion*, C-150/17, punto 76: «Orbene, per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, anche, se, alla luce dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, i principi risultanti da tale giurisprudenza con riferimento al diritto di ogni persona a che la sua causa sia giudicata entro un termine ragionevole, previsto all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, potrebbero essere presi in considerazione per precisare la portata e il senso del diritto corrispondente previsto all'articolo 47, secondo comma, della Carta, nondimeno, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 146 delle sue conclusioni, la Kendrion non ha citato alcuna sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo da cui emergerebbe che, nei procedimenti in materia di intese dinanzi al Tribunale, come quello di cui trattasi, una durata di 2 anni e 6 mesi dev'essere considerata ragionevole». Si veda, inoltre, la sentenza della Corte GUE, 17.12.1998, *Baustahlgewebe/Commissione*, C-185/1995, punti 21 e 29, in cui si afferma che: «Il principio generale di diritto comunitario in forza del quale ogni persona ha diritto a un processo equo, che si ispira a tali diritti fondamentali […] e in particolare il diritto a un processo entro un termine ragionevole, si applica nell'ambito di un ricorso giurisdizionale avverso una decisione della Commissione che infligge ammende a un'impresa per violazione del diritto della concorrenza»; «occorre rilevare anzitutto che una durata del genere è, *prima facie*, notevole. Tuttavia, la ragionevolezza di tale durata dev'essere valutata alla luce delle circostanze proprie di ciascuna causa e, in particolare, della rilevanza della lite per l'interessato, della complessità della causa nonché del comportamento del ricorrente e di quello delle autorità competenti (v., per analogia, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze *Erkner e Hofauer* del 23 aprile 1987, serie A n. 117, paragrafo 66; *Kemmache* del 27 novembre 1991, serie A n. 218, paragrafo 60; *Phocas/Francia* del 23 aprile 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-11, pag. 546, paragrafo 71, e *Garyfallou AEBE/Grecia* del 27 settembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V, pag. 1821, paragrafo 39)».

Quanto al primo profilo, il *report* denominato «*Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*», è stato originariamente elaborato nel 2004, per poi essere aggiornato nel 2012 e, da ultimo, nel 2018[73]. Questi prodotti sono stati elaborati dal gruppo di lavoro *SATURN* (*Study and Analysis of judicial Time Use Research Network/*Rete di ricerca per lo studio e l'analisi dell'impiego del tempo processuale) della CEPEJ con la finalità di individuare e mappare i criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, sopra visti, in materia di valutazione della ragionevolezza della durata processuale.

Con riferimento al secondo aspetto, come anticipato, il gruppo di lavoro sulla gestione del tempo giudiziale *SATURN* ha elaborato delle linee guida per l'organizzazione del tempo processuale e un manuale operativo attuativo.

Le linee guida per la gestione del tempo processuale (*Revised SATURN guidelines for judicial time management*), la cui ultima versione è del 2021, contengono i principi, le indicazioni e gli obiettivi che il legislatore, l'amministrazione giudiziaria e i magistrati dovrebbero seguire o perseguire per operare nel modo migliore la gestione delle risorse temporali disponibili.

Invece, il manuale «*Time requirements arising from articles 5 and 6 of the European Convention on Human Rights. Implementation manual for criminal cases*» è stato elaborato nel 2020 con l'obiettivo di fornire agli Stati degli strumenti concreti per migliorare la gestione temporale processuale (con specifico riferimento ai procedimenti penali) e attuare le linee guida di cui sopra, così da permettere agli Stati di correggere pratiche esistenti lesive dell'articolo 6 della Convenzione oppure di evitarne future violazioni[74].

Queste indicazioni derivanti dalle linee guida e dal manuale sono molto importanti per i legislatori nazionali, fornendo loro dei suggerimenti su come configurare (o riformare) il sistema processuale penale in modo tale da essere in grado di rispettare i requisiti temporali richiesti dalla Convenzione (così come elaborati dalla Corte europea).

Allo stesso tempo, l'implementazione di questi strumenti dovrebbe permettere alle singole autorità procedenti di poter monitorare "in tempo reale" l'andamento del processo e di intervenire tempestivamente con azioni adeguate nelle situazioni in cui l'ulteriore scorrere delle lancette potrebbe portare a un ingiustificato ritardo e alla conseguente violazione del principio della ragionevole durata del processo.

---

[73] Il riferimento è CALVEZ F., REGIS N., *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, CEPEJ, 2018. Con riferimento ad alcune interessanti analisi riferite al primo di questi *report*, si veda, ICHINO G., *Durata irragionevole, durata prevedibile e durata ottimale dei processi (Le linee di azione indicate dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia)*, in *Questione Giustizia*, fasc. 3, 2007, pp. 501-511.

[74] Cfr. CEPEJ-SATURN, JOHNSEN J.T., *Time requirements arising from articles 5 and 6 of the European Convention on Human Rights. Implementation manual for criminal cases*, CEPEJ, 2020, p. 3.

Sugli strumenti concretamente individuati per monitorare l'andamento del processo e per "rimediare" alle situazioni di eccessivo ritardo torneremo nel prosieguo (v. *infra* II.3).

Ora, comprese le modalità e i criteri utilizzati per valutare il rispetto del principio della ragionevole durata, occorre muovere oltre, interrogandosi su quali siano gli effetti negativi, per il singolo e per l'intero sistema, derivanti dall'eccessivo protrarsi dei giudizi penali e quali possano essere i rimedi per evitare tali situazioni.

II.3 Gli effetti negativi dell'eccessiva durata e i relativi rimedi. *Focus*: la «Legge Pinto»

Il fattore temporale è fondamentale per l'ordinato svolgimento del processo penale, tanto che, al dilatarsi dei tempi processuali, corrisponde un aumento del rischio di ricadute negative sia per i protagonisti dello specifico processo sia per la collettività.

Idealmente l'accertamento penale dovrebbe essere allo stesso tempo rapido – al fine di portare alla celere identificazione e punizione dell'autore del reato, al suo pronto reinserimento nel tessuto sociale sano, alla veloce "liberazione" dell'innocente, a un più facile superamento da parte della vittima del trauma patito –, ma allo stesso tempo tutelante.

Tuttavia, quando viene superato il "punto di rottura" della ragionevolezza, l'ulteriore scorrere del tempo non ha più alcuna utilità, non risultando né necessario per esercitare le garanzie difensive né per giungere a un più completo accertamento della vicenda. Anzi, spesso rilevandosi, all'opposto, deleterio per l'accusato e per il raggiungimento di una verità processuale prossima a quella fattuale.

Non solo, gli effetti negativi dell'ingiustificato ritardo processuale si riverberano su una moltitudine di soggetti, direttamente o indirettamente coinvolti[75].

In primo luogo, è l'accusato a subire, per il solo fatto di essere imputato in un processo penale, le relative conseguenze sul piano sociale, che diventano sempre più pesanti con il trascorrere del tempo. Difatti, nonostante la presunzione di innocenza sia uno dei cardini del nostro sistema processuale, è indubbio che il solo fatto di essere imputati ha una valenza negativa nel contesto sociale, amplificata dall'eventuale mediaticità del caso[76]. Inoltre, al protrarsi della pendenza del processo aumenta la sofferenza individuale per l'incertezza sulla sua sorte.

[75] In materia si veda il contributo di KOSTORIS R.E., *op. cit.*, pp. 3-4. Inoltre, particolarmente interessante è la lucidissima analisi delle conseguenze nefaste dell'eccessiva durata dei tempi processuali che fece più di un secolo fa Lucchini; v. LUCCHINI L., *Sulla durata dei procedimenti penali. Interpellanza del Deputato Luigi Lucchini svolta alla Camera dei Deputati il 13 giugno 1904*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1904, pp. 8-10.

[76] In tal senso basti evidenziare che, proprio in ragione della *deminutio* sociale di fatto connaturata alla qualifica di imputato, la Corte di cassazione civile, Sez. I, 18.05.2018, n. 12370, ha ritenuto che integri il reato di diffamazione la condotta di chi si riferisca a qualcuno apostrofandolo come «imputato» anziché «indagato». Così massimata: «Integra il reato di diffamazione a mezzo stampa, per l'insussistenza dell'esimente del diritto di cronaca giudiziaria, l'attribuzione ad un soggetto nell'ambito di un articolo giornalistico della falsa denominazione di

Con specifico riferimento al soggetto che viene poi condannato dopo troppo tempo, questo comporta un aumento delle difficoltà nella rieducazione dell'autore del reato, poiché solo da quel momento potrà essere iniziato un percorso di reinserimento sociale.

Inoltre, il decorrere del tempo tra il fatto penalmente rilevante e l'esecuzione della condanna comporta un indebolimento della funzione special preventiva, poiché per il reo sarà più difficile trovare una giustificazione della pena, così rischiando di minare alle fondamenta la possibilità di redimersi.

Peraltro, il soggetto in questo lasso temporale, ritenendo di "averla fatta franca", potrebbe continuare in una progressione criminosa sempre più ampia.

Ancora più delicata è la situazione dell'imputato, poi rivelatosi innocente, che a causa dei ritardi processuali può subire per lungo tempo gli effetti negativi del processo, con ripercussioni negative sia sul piano economico sia, eventualmente, lavorativo. Tale quadro, già desolante, appare ancora più cupo nel caso in cui al soggetto siano state applicate delle misure cautelari personali coercitive custodiali.

Particolarmente sensibile a questi effetti è anche la persona offesa, che con il trascorrere del tempo vede la sua posizione sempre più frustrata e aumentare il rischio di episodi di "vittimizzazione secondaria".

L'eccessiva durata del giudizio ha poi degli effetti che vanno oltre il processo specifico, nel senso che subisce delle ripercussioni da questi fenomeni l'intera collettività. Infatti, l'ingiustificato trascorre del tempo potrebbe portare a due conseguenze tra loro diametralmente opposte.

La prima, potrebbe essere alimentare la sfiducia nella giustizia da parte dei cittadini, creando un allarme sociale e un'insoddisfazione tale da spingerli ad approntare misure di giustizia "privata" o da sfociare in disordini sociali.

La seconda potrebbe essere quella di fomentare un senso di avversione e dissenso verso lo Stato, andando così a vanificare la funzione general preventiva della minaccia di una sanzione penale, non scoraggiando il compimento di nuovi o ulteriori reati.

Ma gli effetti sfavorevoli non si limitano a questi, infatti, una lunga durata generalizzata dei processi comporta per lo Stato un cattivo utilizzo delle, già scarse, risorse umane ed economiche destinate al comparto giustizia e che potrebbero essere destinate in modo più efficiente alla definizione di altri procedimenti.

---

imputato, anziché di indagato, in quanto il giornalista riferisca di un'avvenuta richiesta di rinvio a giudizio, in luogo della reale circostanza della notificazione dell'avviso di conclusioni delle indagini preliminari di cui all'art. 415-*bis* c.p.p., non potendo tali atti reputarsi equivalenti, dal momento che quest'ultimo, a differenza del primo, non comporta esercizio dell'azione penale ed ha lo scopo di consentire all'indagato l'esercizio del diritto di difesa con la possibilità di un approfondimento delle stesse indagini».

Nondimeno, il ritardato esercizio dell'attività giudiziaria va a indebolire anche quella che è la classica funzione del processo penale, ovvero quella di accertamento. Infatti, con il trascorrere del tempo la capacità di accertamento si affievolisce in ragione del naturale deterioramento di molti elementi di prova, uno su tutti quello testimoniale.

Infine, come avremo modo di osservare a breve, una situazione di ritardo strutturale della giustizia comporta ingenti costi necessari a indennizzare i cittadini che patiscono procedimenti irragionevolmente lunghi, sottraendo così, in un circolo vizioso, ulteriori fondi a un settore che ne è già povero.

Anche il singolo magistrato procedente non è immune dagli effetti del decorrere del tempo, poiché, in caso di situazioni particolarmente gravi o patologiche, potrebbero esserci conseguenze sul piano disciplinare (si pensi al fatto che parte della valutazione di professionalità è legato alle statistiche relative alle sue *performance*) e della responsabilità contabile[77].

A fronte di questo coacervo di conseguenze negative per un numero elevato ed eterogeneo di soggetti, può, tuttavia, essere individuata qualche lieve controspinta diretta, se non attivamente comunque passivamente, alla dilatazione dei tempi processuali.

In primo luogo, l'accusato può avere un interesse a favorire il trascorrere del tempo processuale fino al decorso del termine prescrizionale di cui agli articoli 157 e seguenti del codice penale (oppure del maturare della più recente improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, prevista dall'articolo 344-*bis* del codice di procedura penale), così da poter serenamente andare in contro al proscioglimento dai reati a lui addebitati.

In casi molto più eccezionali, alcuni magistrati e lo Stato potrebbero subire il fascino del canto delle sirene intonanti la melodia della deflazione, ritenendo ormai inutile destinare risorse a processi che si avviano inesorabilmente verso un finale scontato (prescrizione o improcedibilità).

Quando gli effetti negativi dell'irragionevole durata del processo ricadono nella sfera soggettiva del cittadino coinvolto nel processo, questi possono dare luogo a una responsabilità pubblica per danni, suscettibili di valutazione economica[78].

[77] Per alcune considerazione in tema di ritardi ingiustificati, di responsabilità del magistrato nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile per colpa (grave) e per danno e di rivalsa della Corte dei conti per danni risarciti dallo Stato a terzi per l'irragionevole durata del processo, si veda NASSI M., *Le conseguenze organizzative ed economiche degli indennizzi a carico della giustizia,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, pp. 147-164.

[78] In questo senso anche la sentenza Corte EDU, Sez. V., 26.09.2006, *Blake v. the United Kingdom*, §22, secondo cui: «Se lo Stato permette che i procedimenti continuino oltre la 'ragionevole durata' prescritta dall'articolo 6 della Convenzione senza fare nulla per portarlo avanti, sarà considerato responsabile del conseguente ritardo».

Nondimeno, le ipotesi di allungamento delle tempistiche processuali tali da risultare irragionevole non sono così inusuali, al contrario sono una patologia endemica nel nostro Paese, che è influenzato in modo molto negativo da questa piaga.

Diventa quindi dirimente individuare dei rimedi idonei a garantire il più possibile il rispetto dei precetti in materia di ragionevole durata del processo garantita dall'articolo 111, comma 2 della Costituzione, dall'articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dagli articoli l'articolo 47, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e 14, paragrafo 3, lettera c) del Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite.

Esistono una moltitudine di possibili rimedi, che sono tra loro molto diversi per finalità, efficienza e impatto, ma che spesso si sovrappongono o integrano tra loro, andando a costituire una sorta di sistema.

Passando quindi a un'analisi specifica dei diversi rimedi, innanzitutto, è possibile fare una macro-distinzione tra quelli rivolti ad attenuare o risolvere la criticità temporale nel caso specifico [A] e a livello generale di sistema [B].

Quanto alla prima categoria, i rimedi possono essere ulteriormente suddivisi in rimedi esperibili successivamente al verificarsi dell'irragionevole durata [A.I] e preventivi [A.II]. Mentre, i rimedi generali possono essere distinti in giurisprudenziali [B.I], che si attuano attraverso l'intervento della Corte costituzionale, normativi (o meglio che modificano il modello processuale astratto) [B.II], oppure organizzativi [B.III].

Quanto alla prima categoria, quella dei rimedi successivi esperibili nel caso specifico [A.I], gli strumenti che ne fanno parte sono a carattere indennitario – non essendo previsti rimedi ripristinatori, diversamente da quello che accade in caso di ingiustificata compressione di altri diritti, come quello alla partecipazione del processo, dove addirittura è previsto un apposito mezzo di impugnazione straordinario, costituito dalla rescissione del giudicato *ex* art. 629-*bis* c.p.p. –, riparando alla lesione derivante dalla violazione del diritto a una ragionevole durata del processo attraverso un ristoro a carattere economico oppure attraverso la mitigazione della pena eventualmente inflitta.

Originariamente l'unico rimedio di questo tipo era costituito dal ricorso diretto alla Corte europea dei diritti dell'uomo da parte del cittadino che nel corso di uno specifico processo ha concretamente subito una lesione del proprio diritto soggettivo alla non eccessiva durata dello stesso.

Tale strumento trova la propria base giuridica nell'articolo 34 della Convenzione, che prevede la possibilità per l'individuo persona fisica (o giuridica) di ricorrere davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo qualora ritenga di essere stato vittima di una violazione dei di-

ritti sanciti dalla Convenzione, tra cui quello a essere giudicato entro un termine ragionevole di cui all'art. 6 §1 Conv., posta in essere da uno Stato membro del Consiglio d'Europa. Qualora la Corte ritenga vi sia stata effettivamente una violazione di tale garanzia può, ai sensi dell'art. 41 Conv., accordare un'equa soddisfazione.

Come anticipato, per lungo tempo questo è stato l'unico strumento disponibile per porre rimedio alla violazione patita dall'individuo derivante dal ritardo processuale. Tali istanze erano provenienti soprattutto da un gruppo più ristretto di Stati, capeggiati per distacco dall'Italia[79].

La situazione è divenuta insostenibile a cavallo tra la fine del Novecento e gli inizi del nuovo secolo, infatti, al 31.12.1999 si registravano 6.885 fascicoli provvisori davanti alla Corte per ricorsi in cui veniva lamentata la violazione del diritto alla ragionevole durata del procedimento, numero che saliva a circa 15.000 nel 2001[80]. Tale insostenibile pressione, spinse la Corte di Strasburgo ad affermare che l'accumulo di ripetute violazioni del diritto a non essere giudicati con un ritardo ingiustificabile dimostrava che non si trattasse di semplici episodi isolati, ma anzi, di una situazione persistente di grave carenza strutturale, incompatibile con la Convenzione, per la quale, peraltro, non era previsto alcun rimedio a livello nazionale[81].

Su quest'ultimo punto la Corte è tornata poco dopo, imponendo, stante l'accumulo di pendenze che si stava verificando e la sua funzione sussidiaria, a tutti gli Stati di introdurre un rimedio domestico effettivo per prevenire e compensare per l'eccessiva durata del procedimento. La mancanza di tale strumento costituiva una chiara violazione dell'articolo 13 della Convenzione[82], il quale sancisce il diritto spettante a ogni individuo a un ricorso effettivo da-

[79] Basti pensare alla circostanza che, nel periodo compreso tra il 1959 e il 2023, l'Italia è stata condannata 1.213 volte a causa della violazione del diritto previsto dall'art. 6.1 Conv. a essere giudicati entro un termine ragionevole. La portata effettiva di tale cifra emerge in modo più evidente se rapportato con quelle degli altri Paesi, tanto che il nostro Stato è quello che di gran lunga ha subito più condanne per questo tipo di violazioni (il podio è completato dalla Turchia, 609 condanne, e dalla Grecia, 545), contribuendo da solo a poco meno di un quarto (19,44%) del totale di tutte le condanne irrogate dalla Corte per questo tipo di violazioni. Inoltre, emerge dall'analisi del numero totale di condanne subite dall'Italia nel periodo, pari a 2.545, che poco meno della metà (47,66%) di tutte le violazioni accertata in capo al nostro Paese è riconducibile alla sola violazione del diritto alla ragionevole durata del procedimento. Fonte: elaborazioni proprie a partire dai dati disponibili nella banca dati della Corte europea dei diritti dell'uomo, liberamente accessibili al seguente indirizzo: www.echr.coe.int/statistical-reports.

[80] In merito si veda PETITTI S., *La ragionevole durata del processo tra legislazione, Corte di cassazione e Corte costituzionale,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, p. 37.

[81] Così, tra le altre, Corte EDU, Grande Camera, 28.07.1999, *Bottazzi c. Italia*, §22 e Corte EDU, Grande Camera, 28.07.1999, *Di Mauro c. Italia*, §23: «La frequenza con cui vengono riscontrate le violazioni dimostra che si accumulano violazioni identiche, sufficientemente numerose da non costituire semplici episodi isolati. Tali violazioni riflettono una situazione persistente che non è stata ancora sanata e rispetto alla quale le parti in causa non hanno alcun rimedio nazionale. Questo accumulo di violazioni costituisce pertanto una pratica incompatibile con la Convenzione».

[82] In questi termini Corte EDU, Grande Camera, 26.10.2000, *Kudła c. Polonia*, §§151-152, 154, 156-157: «La Corte non trova alcunché nella lettera dell'articolo 13 che possa fondare un principio in base al quale non vi è spazio per la sua applicazione in relazione a nessuno degli aspetti del "diritto a un tribunale" sancito dall'articolo 6 §1. Né si può provare alcun suggerimento di una tale limitazione all'operatività dell'articolo 13 nella storia

vanti a un'autorità nazionale in caso di violazione delle libertà riconosciuti dalla Convenzione.

In questo contesto è stato pertanto introdotto, quale rimedio nazionale contro le violazioni del diritto alla ragionevole durata del procedimento, dagli articoli 2 e seguenti della Legge, 24 marzo 2001, n. 89[83] – rubricata «Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile» e conosciuta come «Legge Pinto», dal nome del suo proponente Michele Pinto –, il se-

---

della sua redazione. È vero che la tutela offerta dall'articolo 13 non è assoluta. Il contesto in cui si verifica una presunta violazione – o una categoria di violazioni – può comportare limitazioni intrinseche al rimedio ipotizzabile. In tali circostanze l'articolo 13 non è considerato inapplicabile, ma il suo requisito di un "ricorso effettivo" deve essere letto nel senso di "un rimedio il più efficace possibile, tenuto conto del limitato ambito di ricorso insito nel contesto particolare […]. Inoltre, "l'articolo 13 non arriva al punto di garantire un rimedio che consenta di impugnare le leggi di uno Stato contraente dinanzi ad un'autorità nazionale perché contrarie alla Convenzione" […]. Pertanto, l'articolo 13 non può essere letto nel senso che richiede la previsione di un rimedio effettivo che consenta all'individuo di lamentare l'assenza nel diritto interno dell'accesso a un tribunale come garantito dall'articolo 6 §1»; «Al contrario, la collocazione dell'articolo 13 nel sistema di tutela dei diritti umani istituito dalla Convenzione deporrebbe a favore di una limitazione al minimo delle restrizioni imposte all'articolo 13. In virtù dell'articolo 1 (che prevede: 'le Parti Contraenti garantiscono a chiunque si trovi nella loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella Sezione I della presente Convenzione'), la responsabilità primaria dell'attuazione e del rispetto dei diritti e delle libertà garantiti spetta alle autorità nazionali. Il meccanismo del ricorso alla Corte è quindi sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti umani. Questo carattere sussidiario è articolato negli articoli 13 e 35 §1 della Convenzione. Lo scopo dell'articolo 35 §1, che stabilisce la norma sull'esaurimento delle vie di ricorso interne, è quello di offrire agli Stati contraenti la possibilità di prevenire o sanare le violazioni addebitate loro prima che tali accuse siano sottoposte alla Corte […]. La norma di cui all'articolo 35 §1 si basa sul presupposto, riflesso nell'articolo 13 (con il quale ha una stretta affinità), che esista un rimedio interno effettivo disponibile rispetto alla presunta violazione dei diritti di un individuo previsti dalla Convenzione […]. In tal modo, l'articolo 13, dando espressione diretta all'obbligo degli Stati di tutelare i diritti umani innanzitutto all'interno del proprio ordinamento, stabilisce una garanzia aggiuntiva per un individuo affinché questi goda effettivamente di tali diritti. L'oggetto dell'articolo 13, come emerge dai lavori preparatori […], consiste nel fornire uno strumento attraverso il quale gli individui possono ottenere sollievo a livello nazionale per le violazioni dei loro diritti previsti dalla Convenzione prima di dover avviare il meccanismo internazionale di ricorso dinanzi alla Corte. Da questo punto di vista, il diritto di un individuo a essere processato entro un termine ragionevole sarà meno efficace se non esiste la possibilità di sottoporre il ricorso previsto dalla Convenzione prima ad un'autorità nazionale»; «gli Stati contraenti – come la Corte ha ritenuto in molte occasioni precedenti – dispongono di un certo potere discrezionale quanto alle modalità con cui fornire il rimedio richiesto dall'articolo 13 e in conformità con gli obblighi convenzionali assunti in ragione di tale previsione»; «alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene che la corretta interpretazione dell'articolo 13 sia che tale disposizione garantisca un ricorso effettivo dinanzi a un'autorità nazionale nel caso di una presunta violazione dell'obbligo di cui all'articolo 6 §1»; «Come la Corte ha più volte affermato, l'articolo 13 della Convenzione garantisce la disponibilità a livello nazionale di un rimedio per far valere in modo sostanziale i diritti e le libertà previsti dalla Convenzione […]. La portata degli obblighi degli Stati contraenti ai sensi dell'articolo 13 varia a seconda della natura del reclamo del richiedente; tuttavia, il rimedio richiesto dall'articolo 13 deve essere "effettivo" sia in teoria sia in pratica. L'"efficacia" di un "rimedio" ai sensi dell'articolo 13 non dipende dalla certezza di un esito favorevole per il richiedente. Neppure l'"autorità" prevista da tale disposizione deve necessariamente essere un'autorità giudiziaria; ma in caso contrario, i poteri e le garanzie che offre sono rilevanti per determinare se il ricorso di cui è investita sia effettivo. Inoltre, anche se un singolo rimedio non soddisfa di per sé interamente i requisiti dell'articolo 13, l'insieme dei rimedi previsti dal diritto interno può farlo». Per un approfondimento si rimanda a HIRVELÄ P., HEIKKILÄ S., *op. cit.*, pp. 186-187.

[83] Quanto alla struttura, si precisa che la Legge 89 del 2001, presenta una prima norma, l'articolo 1, che è estraneo al sistema di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, che invece è regolato dagli articoli da 1-*bis* a 7. Più nel dettaglio, è possibile distinguere tra i rimedi preventivi, previsti e disciplinati dagli articoli 1-*bis* e 1-*ter*, e il vero e proprio procedimento successivo per riparare all'eccessiva durata del procedimento, che è regolato dagli articoli da 2 a 5-*sexies*. La legge è chiusa dagli articoli 6 e 7, che sono dedicati, rispettivamente, alle disposizioni transitorie e finali.

condo strumento appartenente alla categoria dei rimedi successivi esperibili nel caso specifico [A.I], il cd. «procedimento Pinto»[84].

Il sistema di tutela ha quindi visto l'introduzione di uno strumento interno che deve essere esperito prima di poter avanzare un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Si tratta, di un giudizio che ha per oggetto l'accertamento dell'irragionevole durata di uno specifico processo la cui responsabilità ricade sullo Stato (direttamente o per la condotta di soggetti che esercitano la funzione giurisdizionale), che ne risponde a titolo oggettivo; infatti, il solo constatarsi di un ritardo ingiustificato comporta che ne debba rispondere il Ministero della giustizia.

Soffermandoci sulla funzione del «procedimento Pinto», appare evidente che oggetto di accertamento sia la violazione del diritto soggettivo al rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, che viene espressamente citato dagli articoli 6 e 1-*bis* della Legge, nonché nel testo originario dell'articolo 2, comma 1 della stessa. Interessante è la circostanza che, invece, alcun riferimento venga fatto all'articolo 111 della Costituzione, che, nella sua novellata versione, era già presente nel nostro ordinamento da due anni al momento dell'emanazione di questo provvedimento legislativo. Tale impostazione, ritengo, avvalora ulteriormente quella distinzione tra natura soggettiva della garanzia posta dall'articolo 6 della Convenzione e, anche, oggettiva di quella di cui all'articolo 111 della Costituzione (v. *supra* II.1).

Passando all'analisi delle caratteristiche del «procedimento Pinto», il ricorso è proposto, ai sensi dei primi due commi dell'articolo 3 della Legge, nei confronti del Ministro della giustizia ed è diretto al presidente della corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice innanzi al quale si è svolto il primo grado del processo presupposto[85].

Il ricorrente deve allegare al proprio ricorso il materiale utile per poter decidere sull'avvenuta violazione, quali atti di parte, verbali, provvedimenti del procedimento presupposto[86].

---

[84] In tema si vedano CHIAVARIO M., BRONZO P., FIDELBO G., FUMU G., GALGANI B., MANTOVANI G., MANZIONE D., MARZADURI E., PERDUCA A., QUATTROCOLO S., SCOMPARIN L., SPAGNOLO P., *Diritto Processuale Penale*, UTET, Milano, 2023, pp. 1061-1066, e i più risalenti, ma non meno interessanti, GIUNCHEDI F., *La tutela dei diritti umani nel processo penale*, CEDAM, Milano, 2007, pp. 97-100 e SACCUCCI A., *Riparazione per irragionevole durata dei processi tra diritto interno e Convezione europea*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 7, vol. 7, 2001, pp. 893-898. Per una panoramica sui rimedi interni adottati negli altri Stati membri del Consiglio d'Europa si rimanda a CALVEZ F., REGIS N., *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, CEPEJ, 2018, pp. 68-73.

[85] Si evidenzia che il procedimento di equa riparazione si applica alle violazioni della ragionevole durata poste in essere in qualsiasi procedimento, anche di natura militare; pertanto, il comma 2 indica, a seconda dell'ambito giurisdizionale interessato, nei confronti di quale articolazione dello Stato occorre agire.

[86] In particolare, l'articolo 3, comma 3 Legge 89/2001 richiede il deposito: a) dell'atto di citazione, del ricorso, delle comparse e delle memorie relativi al procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata; b) i verbali di causa e i provvedimenti del giudice; c) il provvedimento che ha definito il giudizio, ove questo si sia concluso con sentenza od ordinanza irrevocabili.

Entro trenta giorni dal deposito del ricorso, questo dovrebbe essere deciso con decreto motivato dal presidente della corte d'appello, o da un magistrato della corte da questi designato (diverso dal giudice del processo presupposto).

Quanto agli esiti, se la richiesta ha riscontro positivo, il giudice quantifica l'ammontare del risarcimento sulla base dei criteri di misurazione dell'indennizzo di cui all'articolo 2-*bis* della Legge e ordina all'amministrazione resistente di pagare la somma liquidata a titolo di equa riparazione[87].

Diversamente, se la domanda viene rigettata questa non può essere riproposta, rimanendo al cittadino solo la possibilità di fare opposizione, con le modalità previste dall'articolo 5-*ter*[88].

Per poter addivenire a una decisione, il giudice deve valutare la durata del procedimento utilizzando le indicazioni forniti da legge Pinto.

In primo luogo, sono indicati ai commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'articolo 2 una serie di parametri presuntivi di adeguatezza. In particolare, si possono considerare le tempistiche processuali in linea di massima ragionevoli se il processo non sia durato più di tre anni in primo grado, di due in secondo grado, di uno nel giudizio di legittimità e, comunque, se anche alcuni di questi termini siano stati superati, complessivamente la durata del giudizio non abbia ecceduto i sei anni[89].

Ai fini dell'applicazione di tali parametri vengono indicate, dal comma 2-*bis*, le modalità di computo per individuare in momento in cui si può considerare iniziato il processo. In specie, la Legge Pinto precisa che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero dal momento in cui l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari.

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale, con una sentenza sostitutiva, dichiarando l'illegittimità della norma nella parte in cui prevede che il processo penale si consideri iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'accusato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico[90]. Ne

---

[87] In tema di determinazione dell'indennizzo Legge Pinto si veda FEDERICO G., *La violazione del diritto alla ragionevole durata del processo e la determinazione dell'indennizzo tra legittimità e merito,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, p. 53-92.

[88] Cfr. commi 5 e 6 dell'articolo 3 della Legge Pinto.

[89] Come espressamente chiarito dalla Corte costituzionale, questi termini non si applicano al procedimento Pinto, che deve essere, invece, concluso nel minor termine individuato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte costituzionale di due anni, salvo il ricorre di circostanze eccezionali. V. sentenza Corte cost., 19.02.2016, n. 36, punto 8, nonché Corte EDU, Sez. II, 27.09.2011, *CE.DI.SA Fortore S.N.C. Diagnostica Medica Chirurgica c. Italia*, §39.

[90] Cfr. sentenza Corte cost., 23.07.2015, n. 184.

consegue uno sfasamento tra la nozione interna di inizio della fase processuale e quella rilevante per la giurisprudenza europea e, quindi, per il procedimento Pinto.

Qualora, i termini presuntivi di cui sopra siano superati allora il giudice dovrà valutare se si sia verificata in concreto una violazione del diritto a una ragionevole durata del processo da parte dello Stato. Tale valutazione dovrà essere condotta sulla base dei criteri indicati dall'articolo 2, comma 2 della Legge, ovvero la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione. Appare immediatamente evidente come questi parametri richiamino quelli elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sopra esaminati (vedi *supra* II.2).

Quanto alla possibilità di interpretare questi indici in modo diverso da quello fatto dalla Corte di Strasburgo, discostandosi dai relativi approdi, inizialmente si sono verificati dei contrasti giurisprudenziali, che sono stati risolti, in senso negativo, dalla Corte di cassazione a sezioni unite[91], dalla Corte europea dei diritti dell'uomo[92] e dalla Corte costituzionale[93].

Infatti, il giudice del procedimento Pinto deve applicare i criteri previsti dalla legge 89/2001 nel rispetto della Convenzione, interpretandoli in modo conforme alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Una opposta interpretazione renderebbe priva di giustificazione la legge n. 89/2001 e comporterebbe per lo Stato italiano la violazione dell'art. 1 della CEDU.

Ma vi è di più.

Proprio il fatto che la legge n. 89 del 2001 abbia come ragione fondante quella di dare attuazione all'articolo 13 della Convezione, che faccia specifico rifomento all'articolo 6 e che il sistema convenzionale abbia una Corte dedicata proprio all'interpretazione delle norme convenzionali, rende ancor più essenziale il conformarsi del giudice nazionale per quanto possibile alla sua giurisprudenza.

Infatti, tale dovere di interpretare la Legge Pinto trova un limite solo nell'esplicito contrasto tra la previsione *ivi* contenuta e la Convenzione, per come interpretata dalla Corte europea. In questo caso si porrebbe una questione di conformità della legge nazionale rispetto alla Convenzione, che opererebbe come norma interposta per il tramite dell'articolo 117 della Costituzione[94]. Tuttavia, rispetto allo specifico tema dei criteri di valutazione della ragionevolez-

[91] Si vedano Cass. civile, SS.UU., 26.01.2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341.
[92] Il riferimento è, in particolar modo, alla "saga Scordino c. Italia", e, in particolare, alle sentenze Corte EDU, Sez. I, 29.07.2004, *Scordino c. Italia* e Corte EDU, Grande Camera, 29.03.2006, *Scordino c. Italia*.
[93] In tema le sentenze "gemelle" n. 348 e n. 349, del 19.10.2007 e la sentenza Corte cost., 19 febbraio 2016, n. 36.
[94] Sul tema si veda PETITTI S., *La ragionevole durata del processo tra legislazione, Corte di cassazione e Corte costituzionale,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, p. 38-41

za non si è mai arrivati a un tale "strappo", stante l'individuazione in modo molto generico dei criteri da parte della L. 89 del 2001 che rendono alquanto remota un'impossibilità di interpretazione conforme.

Il legislatore ha poi configurato un sistema di esclusioni della risarcibilità del danno, che tuttavia è stato fortemente limitato da una serie di interventi della Corte costituzionale.

In primo luogo, sul piano formale, l'articolo 4 ha previsto un termine di proponibilità dell'istanza, che deve essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva.

In merito, il testo originale della norma prevedeva la possibilità di presentare la domanda anche nella pendenza del procedimento presupposto, qualora si ritenessero soddisfatti i requisiti per ottenere l'equa riparazione. Tale previsione è stata abrogata dal D.L. 83/2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla Legge 134/2012. Tuttavia, stante l'evidente contrarietà di questa iniziativa con la *ratio* di celerità del rimedio alla violazione convenzionale, la Corte costituzionale, con una sentenza additiva, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto[95].

Un'ulteriore preclusione "in rito" è stata introdotta, con la L. 208/2015, al comma primo dell'articolo 2 della L. 89/2001, prevedendo l'inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo previsti dall'articolo 1-*ter* (per la cui trattazione si rimanda poco oltre). Di fatto l'applicazione di questa diposizione, soprattutto nell'ambito penale e amministrativo, è stata drasticamente ridotta dagli interventi della Consulta che l'ha ritenuta costituzionalmente illegittima laddove richiedeva il previo obbligatorio esperimento delle istanze di accelerazione di cui all'articolo 1-*ter*, commi 2 e 6. In merito a queste, la Corte ha osservato che la facoltà per le parti di presentarle non rivela alcuna efficacia acceleratoria del giudizio, che può indisturbatamente proseguire la sua corsa verso il superamento del termine ragionevole di durata[96]. Eventualmente tale mancata proposizione può rilevare come elemento per la determinazione di un minore indennizzo.

[95] Cfr. sentenza Corte cost., 26.04.2018, n. 88.

[96] Sul punto, si vedano le sentenze Corte cost., 10.07.2019, n. 169 sentenza, Corte cost., 30.07.2021, n. 175, e Corte cost., 13.07.2023, n. 142, dichiarative dell'incostituzionalità dell'adempimento formale dell'esperimento del rimedio di cui all'articolo 1-*ter*, comma 2, e di cui al comma 6 del medesimo articolo. Anche l'obbligo di ricorre all'istanze di prelievo di cui all'art. 1-*ter*, comma 3, previste in materia amministrativa è stato ritenuto incostituzionale, cfr. sentenza Corte cost., 06.03.2019, n. 34. Diversamente, Corte cost., 23.06.2020, n. 121, non ha ritenuto illegittimo l'apposizione di quest'obbligo rispetto ai rimedi preventivi previsti specificamente per i procedimenti civili di cui all'articolo 1-*ter*, comma 1, poiché questi, a differenza delle istanze acceleratorie, sono stati ritenuti effettivamente utili per ridurre i tempi processuali. Per un approfondimento si rimanda a PETITTI S., *op. cit.*, p. 46-50.

La Legge Pinto configura ai commi 2-*quinquies*, 2-*sexies* e 2-*septies* dell'articolo 2 anche delle preclusioni "nel merito".

Più nel dettaglio, il comma 2-*quinquies* prevede un'esclusione assoluta dell'indennizzo qualora la parte abbia posto in essere condotte ostruzionistiche, o che si concretizzino in un abuso delle facoltà e dei poteri processuali ad essa attribuiti, idonee a determinare una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento.

Ai commi 2-*sexies* e 2-*septies* dell'articolo 2 delle L. 89/2001, sono invece previste delle presunzioni preclusive relative, che ammettono prova contraria da parte del ricorrente. Più nel dettaglio, si presume esclusa l'irragionevolezza della durata del processo penale: per il solo imputato, qualora intervenga la prescrizione del reato o sia dichiarata l'assenza dello stesso; per tutte le parti quando vi è un'irrisorietà della pretesa o del valore della causa, valutata anche in relazione alle condizioni personali della parte oppure se, per effetto della irragionevole durata del processo, il ricorrente ha ottenuto vantaggi patrimoniali eguali o maggiori rispetto alla misura dell'indennizzo altrimenti dovuto.

Esaminate le caratteristiche principali del procedimento Pinto, è ora possibile concluderne la trattazione allargando l'orizzonte e interrogandosi su quale sia il rapporto tra questo rimedio interno e il ricorso alla Corte dei diritti dell'uomo.

Il punto cardinale per orientarsi è sicuramente costituito dal principio di sussidiarietà, previsto dall'articolo 35 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Infatti, il procedimento Pinto costituisce un'effettiva via di ricorso interna che deve essere previamente esperita per poter ricorrere alla Corte europea per la violazione del proprio diritto alla ragionevole durata[97]. In questo senso si è espressa la stessa Corte di Strasburgo, confermando che è possibile ricorre in sede europea solo dopo aver attivato lo strumento interno disciplinato dagli articoli 2 e seguenti della L. 89/2001[98].

In ragione di ciò, la Corte europea dei diritti dell'uomo rimane competente, in seconda battuta, per sindacare se la procedura Pinto abbia correttamente valutato in merito alla violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, applicando correttamente i criteri dalla stessa elaborati. Inoltre, la Corte di Strasburgo può intervenire qualora ritenga che le conse-

[97] La Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene che il procedimento Pinto costituisca un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13. Cfr. Corte EDU, Sez. II, 16.10.2007, *Capone e Centrella c. Italia*, §§20-21: «La Corte ricorda che l'articolo 13 della Convenzione sancisce l'esistenza nel diritto interno di un ricorso che consente di far valere i diritti e le libertà quali in essa possono trovarsi consacrati. Ne consegue il diritto ad un ricorso interno che autorizzi il giudice nazionale competente a conoscere il contenuto della doglianza fondata sulla Convenzione e, inoltre, ad offrire la riparazione adeguata nei casi che lo meritano», «La Corte deve stabilire se il mezzo offerto ai ricorrenti nel diritto italiano possa essere considerato un ricorso effettivo, adeguato ed accessibile, che consente di sanzionare la durata eccessiva di un procedimento giudiziario. Al riguardo, essa ricorda di avere già ritenuto che il ricorso dinanzi alle corti d'appello introdotto in Italia dalla legge Pinto sia accessibile e che niente induca a dubitare della sua effettività».

[98] In merito, tra le molte, Corte EDU, Sez. II, 1.07.2014, *Saba c. Italia*, §§ 102-103.

guenze della accertata violazione della CEDU non siano state riparate dal diritto interno o lo siano state in modo incompleto, poiché, in questi casi, l'articolo 41 della Convenzione le consente di dichiarare ricevibili il ricorso individuale sottopostole e di tutelare direttamente il diritto del ricorrente violato[99].

Infine, la Corte di Strasburgo è competente per decidere se la stessa procedura Pinto abbia rispettato la garanzia della ragionevole durata del procedimento, con le particolarità sopra accennate in merito alla riduzione del tempo ritenuto ragionevole in due anni[100].

I dati disponibili relativamente ai procedimenti Pinto e all'ammontare degli indennizzi riconosciuti sono pochi, di difficile accesso e frammentari. Tuttavia, gli esigui numeri disponibili sono sufficienti per rendersi conto dell'impatto del fenomeno.

Infatti, benché le condanne da parte della Corte europea si siano nettamente ridotte negli ultimi anni rispetto al passato[101], probabilmente il fenomeno non è diminuito in modo così netto, essendosi semplicemente meno appariscente la sede di accertamento[102]. Infatti, i numeri inerenti ai ricorsi al rimedio interno e all'ammontare degli indennizzi sono vertiginosi, atte-

[99] Vedi, tra le altre, Corte EDU, Sez. II, 16.10.2007, *Capone e Centrella c. Italia* e Corte EDU, Grande Camera, 29.03.2006, *Scordino c. Italia*, §§191-192, in cui si legge chiaramente che: «La Corte è quindi tenuta a verificare se il modo in cui il diritto interno viene interpretato e applicato produce conseguenze coerenti con i principi della Convenzione, come interpretati alla luce della giurisprudenza della Corte. Ciò vale soprattutto laddove, come ha giustamente osservato la Corte di cassazione italiana, la normativa interna fa esplicito riferimento alle disposizioni della Convenzione. Questo ruolo di supervisione dovrebbe essere più semplice per gli Stati che hanno effettivamente incorporato la Convenzione nel loro ordinamento giuridico e considerano le norme direttamente applicabili, dal momento che i tribunali superiori di questi Stati si assumeranno normalmente la responsabilità di far rispettare i principi determinati dalla Corte. Pertanto, un evidente errore di valutazione da parte dei tribunali nazionali può anche derivare da un'errata applicazione o da un'errata interpretazione della giurisprudenza della Corte», «il principio di sussidiarietà non significa rinunciare a ogni controllo sul risultato ottenuto utilizzando le vie di ricorso interne, altrimenti i diritti garantiti dall'articolo 6 sarebbero privi di qualsiasi sostanza».

[100] Cfr., tra le altre, Corte EDU, Sez. II, 26.11.2013, *Francesco Quattrone c. Italia.* Per un approfondimento sul tema del discostamento dei giudici nazionali dai parametri utilizzati dalla Corte per quantificare il danno e della risarcibilità del danno non patrimoniale da eccessiva durata del processo, si rimanda, rispettivamente, a BUZZELLI S., *Durata ragionevole, tipologie procedimentali e rimedi contro i ritardi ingiustificati*, in AA.VV., *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di BALSAMO A., KOSTORIS R.E., Giappichelli Editore, Torino, 2008, pp. 268-269, e KOSTORIS R.E., *op. cit.*, pp. 7-8.

[101] Basti evidenziare che nel periodo 1998-2008 le condanne dell'Italia da parte della Corte EDU per la violazione del principio della ragionevole durata del processo sono state una media di quasi 100 all'anno, per poi scendere gradualmente come di seguito: nel 2008 il numero di condanne è stato 51, nel 2009 di 12, nel 2010 di 44, nel 2011 di 16 , nel 2012 di 16, nel 2013 di 16, nel 2014 di 2, nel 2015 nessuna, nel 2016 di 1, nel 2017 di 3, nel 2018 di 1, nel 2019 di 1, nel 2020 di 5, nel 2021 di 1 e nel 2022 di 2.

[102] Una tendenza al miglioramento non si osserva solo per l'Italia ma in generale sono diminuite le condanne nei confronti di tutti i Paesi che presentavano situazioni patologiche. Le ragioni di tale andamento possono riscontrarsi sicuramente in una maggiore attenzione da parte degli Stati, che hanno riformato il modello processuale interno per renderlo più rapido e vicino agli approdi della Corte EDU, ma soprattutto nell'introduzione di procedure nazionali che hanno parzialmente sgravato la Corte dai giudizi sul rispetto della ragionevole durata. Un'altra ragione è senza dubbio legata alla progressiva maggiore attività di filtro delle cause ritenute ammissibili e la modifica dei metodi di lavoro dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 14. In questo senso anche CALVEZ F., REGIS N., *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, CEPEJ, 2018, p. 5.

standosi, nel periodo 2015-2020, i primi a circa 95.000 e il secondo a circa 574.000.000 di euro[103].

Appare quindi interessante terminare l'analisi dedicata ai rimedi successivi alla violazione del diritto alla ragionevole durata evidenziando la possibilità di prevedere degli strumenti indennitari non economici, come avviene in Finlandia. Nel Paese scandinavo, infatti, è possibile per il giudice del processo/rimedio interno, che verifichi la violazione dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, applicare, per ristorare la lesione patita, una riduzione/mitigazione della pena detentiva che il condannato dovrà scontare oppure esentare il reo dal pagamento della pena pecuniaria. La Corte di Strasburgo ha ritenuto questo tipo di soluzioni conformi alla Convenzione, aprendo di fatto anche agli altri Stati membri la possibilità di configurare questo tipo di soluzioni[104].

I requisiti individuati dalla Corte affinché gli Stati possano adottare tali rimedi sono che lo stato riconosca in modo sufficientemente chiaro l'inosservanza del termine ragionevole e che conceda una riparazione attraverso la riduzione della pena detentiva o pecuniaria o una rinuncia a quest'ultima in modo espresso e misurabile.

Alla luce degli allarmanti dati sopra esposti, potrebbe essere quantomeno considerata e discussa la possibilità di affiancare a un percorso di riduzione delle pendenze e dei tempi processuali anche degli strumenti che possano rivelarsi meno deleteri per le risorse destinate al comparto giustizia. In questo senso, rideterminando la pena detentiva e rinunciando alla pena pecuniaria si potrebbero ridurre gli indennizzi dovuti (per i quali attualmente si ha anche una grande criticità nei tempi effettivi di pagamento) e dall'altra si ridurrebbero le entrate in un settore, quello della riscossione delle pene pecuniarie, dove la percentuale di effettivo pagamento è irrisoria. Tuttavia, prescindendo in questa sede dalle possibili ricadute negative sul piano dell'uguaglianza e sulla tenuta del sistema, tale soluzione potrebbe essere limitata ai soli soggetti nei confronti dei quali alla fine del processo sia stata comminata una condanna, diversamente nei confronti di chi viene assolto l'unico indennizzo ipotizzabile è quello di natura economica.

È ora possibile passare all'esame dei rimedi che possono essere adottati, nel caso specifico, a titolo preventivo [A.II] per cercare di evitare che il procedimento raggiunga una durata irragionevole.

In linea generale questi sono preferibili ai rimedi successivi poiché, se efficaci, possono evitare che i tempi di un processo destinato a varcare il confine della ragionevolezza si dilati-

[103] Tali dati sono stati riportati dall'allora Ministro della giustizia, Marta Cartabia, alla 47ª edizione del Forum Ambrosetti, tenutosi a Cernobbio il 4.11.2021.
[104] Il riferimento è alle sentenze Corte EDU, Sez. IV., 9.12.2008, *Jussi Uoti c. Finlandia*; Corte EDU, Sez. IV, 1.12.2008, *Danker v. Finlandia*; Corte EDU, Sez. IV, 15.05.2012, *Rautonen c. Finlandia*.
HIRVELÄ P., HEIKKILÄ S., *op. cit.*, p. 188.

no eccessivamente e, quindi, la lesione del diritto soggettivo. In questo senso si è espressa anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ammesso la possibilità di introdurre questi strumenti, ritenendo, tuttavia, necessario che siano effettivi, ossia in grado di accelerare la definizione del processo, e che vengano combinati con quelli successivi a carattere indennitario[105].

Spronata dalle sollecitazioni europee, anche l'Italia si è munita di alcuni rimedi interni preventivi, prevedendoli nei nuovi articoli 1-*bis* e 1-*ter* della L. 89/2001, introdotti dalla L. n. 208/2015.

In particolare, l'art. 1-*bis* sancisce in via generale il diritto di poter esperire dei rimedi preventivi per la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo di cui all'articolo 6 della Convenzione e, qualora questi si rivelino non risolutivi, di vedersi comunque riconosciuta un'equa riparazione.

L'art. 1-*ter*, invece, configura un sistema di rimedi preventivi diversificato, prevedendo degli strumenti differenziati a seconda della natura del processo.

Nei processi civili costituiscono rimedi preventivi una serie di scelte che possono incidere sulla riduzione dei tempi processuali, quali l'introduzione del giudizio nelle forme del procedimento semplificato di cognizione, la richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito semplificato oppure la proposizione di un'istanza di decisione a seguito di trattazione orale.

Al comma secondo viene identificato il rimedio preventivo che al cui utilizzo si può ricorre nel processo penale, consistente nella possibilità per l'imputato e le altre parti di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-*bis*[106].

---

[105] Cfr. Corte EDU, Grande Camera, 29.03.2006, *Scordino c. Italia*, §§183-186, da cui si evince che: «La soluzione migliore in termini assoluti è indiscutibilmente, come in molti ambiti, la prevenzione. La Corte osserva di aver affermato in numerose occasioni che l'articolo 6 §1 impone agli Stati contraenti il dovere di organizzare i loro sistemi giudiziari in modo tale che i loro tribunali possano soddisfare ciascuna delle sue esigenze, compreso l'obbligo di trattare le cause all'interno un termine ragionevole […]. Laddove il sistema giudiziario sia carente a questo riguardo, un rimedio volto ad accelerare i procedimenti per evitare che diventino eccessivamente lunghi costituisce la soluzione più efficace. Un rimedio del genere presenta un innegabile vantaggio rispetto a un rimedio esclusivamente risarcitorio, poiché previene il verificarsi di violazioni successive nell'ambito dello stesso procedimento e non si limita a riparare la violazione a posteriori, come fa un rimedio risarcitorio del tipo previsto dalla legge italiana»; «La Corte ha più volte riconosciuto che questo tipo di rimedio è «effettivo» in quanto accelera la decisione del giudice interessato»; «È anche chiaro che per i paesi in cui esistono già violazioni relative alla durata dei procedimenti, un rimedio inteso ad accelerare i procedimenti – sebbene auspicabile per il futuro – potrebbe non essere adeguato per riparare una situazione in cui il procedimenti è già stato eccessivamente lungo»; «Diversi tipi di rimedio possono riparare adeguatamente la violazione […]. Del resto, alcuni Stati, come Austria, Croazia, Spagna, Polonia e Slovacchia, hanno compreso perfettamente la situazione scegliendo di combinare due tipologie di rimedio, l'uno volto ad accelerare il procedimento e l'altro a risarcire».

[106] Per un approfondimento in materia di istanze di accelerazioni penale si veda DELLI PRISCOLI L., *La ragionevole durata del processo nelle indagini preliminari,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, pp. 137-143.

Nei giudizi amministrativi costituisce rimedio preventivo la presentazione dell'istanza di prelievo prevista dall'art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, in quelli contabili innanzi alla Corte dei conti e in quelli di natura pensionistica è configurata un'istanza di accelerazione analoga a quella prevista per il processo penale.

Tuttavia, tali strumenti si sono dimostrati largamente inefficaci, ad eccezione di quelli previsti nell'ambito civile. Tale debolezza è stata riscontrata dalla stessa Corte costituzionale, che ha definito le istanze di accelerazione penale «priv(e) di concreta efficacia acceleratoria del processo» e come mere facoltà del ricorrente «con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera 'prenotazione della decisione'»[107].

Diversamente, i rimedi preventivi configurati per il processo civile hanno resistito al vaglio di conformità con l'ordinamento costituzionale e convenzionale, tanto che la Corte costituzionale li ha ritenuti «possibili, e concreti, 'modelli procedimentali alternativi', volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato»[108].

In punto di bilanciamento delle garanzie sotteso a questi strumenti, la Consulta ha ritenuto legittima la decisione del legislatore di permettere alla parte di scegliere, esercitando questi rimedi, di comprimere alcune tutele giurisdizionali connesse al diritto di difesa *ex* art. 24 Cost. in modo «limitato» per meglio tutelare il diritto a essere giudicati in un tempo ragionevole di cui all'art. 111 della Costituzione[109].

Alla luce di tali osservazioni, non appare del tutto fuori luogo, stante l'assenza di rimedi preventivi effettivi per accelerare il processo penale, ragionare sulla possibilità di configurare degli strumenti con una funzionalità non troppo dissimile da quelli previsti dalla legge Pinto in materia civile.

Individuare quali strumenti possano costituire efficaci «modelli procedimentali alternativi», per riprendere le parole della Corte, non è così semplice.

Innanzitutto, per ovviare al problema di "muoversi" troppo tardi, sia potrebbe configurare un sistema di scadenze "a tappe", che individui per ogni fase processuale un termine

[107] Così Corte cost., 06.03.2019, n. 34, punto 6.2, Corte cost., 10.07.2019, n. 169, punto 4.1, e Corte cost., 23.06.2020, n. 121, punti 3.1 e 3.2.
[108] V. Corte cost., 23.06.2020, n. 121, punto 3.3.
[109] In questi termini Corte cost., 23.06.2020, n. 121, punto 3.6: «L'eventuale limitato margine di compressione della tutela giurisdizionale, peraltro con riguardo alle sole modalità del suo esercizio e non alla qualità del relativo approfondimento, che possa derivare alla parte dal passaggio al rito semplificato, riflette una legittima opzione del legislatore nel quadro di un bilanciamento di valori di pari rilievo costituzionale: quali, da un lato, il diritto di difesa (art. 24 Cost.) e, dall'altro, il valore del giusto processo (art. 111 Cost.), per il profilo della ragionevole durata delle liti, che trova ostacolo nella già abnorme mole del contenzioso (sentenza n. 157 del 2014), innegabilmente aggravata dal flusso indiscriminato dei procedimenti per equo indennizzo ex lege n. 89 del 2001 (sentenza n. 135 del 2018)».

"spia" del ritardo, trascorso il quale le parti potrebbero chiedere degli specifici strumenti di accelerazione[110].

A mio avviso in questa direzione, con specifico riferimento alla fase delle indagini, si è mossa la Riforma Cartabia, che ha introdotto una serie di strumenti per superare la "stasi" procedimentale. Infatti, qualora il pubblico ministero abbia lasciato decorrere il termine delle indagini preliminari oppure abbia notificato l'avviso di conclusione delle indagini ma non si sia determinato entro il termine di riflessione, l'indagato e la persona offesa possono, ai sensi dell'articolo 415-*ter*, nel primo caso, e dell'articolo 415-*bis*, commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies*, nel secondo caso, richiedere al giudice di sollecitare l'attività del pubblico ministero[111]. Sull'effettività di questo rimedio preventivo solo il tempo potrà dare delle risposte.

Con riferimento invece ai rimedi preventivi potenzialmente configurabili nel primo grado di giudizio, appare difficile individuare dei rimedi nuovi che possano avere un impatto rilevante, anche perché, di fatto, ci sono già degli strumenti che permetterebbero all'imputato volenteroso di contrarre i tempi processuali; discorso diverso potrebbe, forse, essere fatto per la parte civile.

Una prima facoltà che spetta all'imputato è quella di rinunciare, ai sensi dell'articolo 419, co. 5 c.p.p. all'udienza preliminare per i reati per i quali essa è prevista; diversamente non è espressamente configurata un'analoga possibilità rispetto all'udienza predibattimentale.

La seconda, e forse più scontata facoltà per l'imputato è quella di propendere per la definizione del giudizio per mezzo di riti alternativi deflattivi, quali, principalmente, il patteggiamento e l'abbreviato.

Nell'ottica di individuare dei possibili ulteriori rimedi che le parti potrebbero esercitare qualora venga superato il termine "di sicurezza", si potrebbe ipotizzare di ampliare le possibilità di accedere a questi riti derogando ai requisiti generali sui termini di presentazione delle richieste. In questo modo però si rischierebbe di paralizzare l'attività già incardinata, così di-

[110] In questo senso si sta sviluppando anche il lavoro del gruppo CEPEJ-SATURN, che fornisce dei suggerimenti agli Stati per l'adozione di un sistema di controllo che permetta di identificare in tempo reale e con rapidità i procedimenti i cui dati temporali sono fuori dai parametri indicati, con il rischio di raggiungere un ritardo irragionevole in assenza di un intervento. A tal fine è stato elaborato l'interessantissimo documento, denominato *Towards European Timeframes*, che fornisce specifiche e puntuali indicazioni su come organizzare un sistema di controllo e monitoraggio dei tempi processuali efficiente. Si vedano inoltre le pp. 18-36 del citato manuale *Time requirements arising from articles 5 and 6 of the European Convention on Human Rights. Implementation manual for criminal cases*. Appare superfluo precisare che per poter implementare questo tipo di strumento occorre avere a disposizione in tempo reale i dati processuali, con tutti i problemi già evidenziati (v. *supra* I.6).

[111] Per una panoramica su questi istituti si rimanda, tra gli altri, a MARCOLINI S., *La «Riforma Cartabia» del processo penale. Aggiornamento di: Francesca Ruggieri. Diritto processuale e pratiche criminali*, Zanichelli Editore, Torino, 2023, pp. 36-37; TONINI P., CONTI C., *Manuale breve. Diritto processuale penale*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 502-505. Per un approfondimento specifico si vedano GARUTI G., *L'efficienza del processo tra riduzione dei tempi di indagine, rimedi giurisdizionali e "nuova" regola di giudizio*, in *Archivio Penale*, n. 3, 2022, pp.gg. 1-16; CABIALE A., *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi 'anti-stasi'*, in *La legislazione penale*, serie commenti speciali, 3.12.2023, pp. 1-50.

latando ulteriormente i tempi processuali. Inoltre, un altro effetto negativo indiretto potrebbe essere quello di invogliare l'imputato a non chiedere tempestivamente la definizione del procedimento con i riti speciali in prospettiva di un recupero "d'emergenza" della possibilità di accedere agli stessi.

Quanto all'accelerazione nella fase delle impugnazioni, l'unico strumento di contrazione dei modelli processuali è legato alla trattazione scritta piuttosto che orale, ma i margini di intervento su questi strumenti appaiono limitati poiché la regola generale è, a seguito della Riforma, la trattazione scritta in camera di consiglio senza la partecipazione delle parti ai sensi degli artt. 598-*bis*, co. 1 e 611, co. 1 c.p.p. In questo cotesto permettere, una volta trascorso il termine di allerta, alla parte il passaggio da una trattazione orale a una scritta parrebbe francamente di poco impatto.

Diversamente non possono rientrare nella categoria dei rimedi preventivi nel caso specifico gli istituti della prescrizione *ex* artt. 157 e ss. c.p. e dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, di cui all'articolo 344-*bis* c.p.p., poiché non accelerano il processo, ma, anzi, lo terminano prima della sua naturale conclusione. Sul controverso rapporto tra questi strumenti, soprattutto la prescrizione, e il principio della ragionevole durata del processo, basti evidenziare che non sempre raggiungono gli obiettivi prefissati. Infatti, talvolta, l'idea sottesa a tali strumenti in forza della quale i giudici dovrebbero accelerare la definizione qualora si avvicini il compiersi di questi termini viene tradita, invogliando, invece, a dedicare le poche risorse disponibili verso processi che si potranno effettivamente concludere con una decisione nel merito. Inoltre, come evidenziato dalla stessa Corte di cassazione, non è raro che la possibilità di raggiungere la prescrizione disincentivi l'imputato stesso dall'interesse a un processo che si svolga in tempo congrui, spingendolo ad adottare strategie dilatorie[112].

Conclusa l'analisi dei rimedi successivi e preventivi nel singolo procedimento è possibile concentrarsi sui "rimedi" generali [B], di sistema, per intervenire sulle situazioni strutturali di irragionevole durata dei processi penali.

---

[112] Il riferimento è alla sentenza Cassazione penale, SS.UU., 29.09.2011, n. 155. Sul rapporto tra questi istituti e il principio della ragionevole durata del processo si rimanda a MARINELLI C., *Ragionevole durata e prescrizione del processo penale*, Giappichelli Editore, 2016; CAIANIELLO M., *Processo penale e prescrizione nel quadro della giurisprudenza europea. Dialogo tra sistemi o conflitto identitario?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 2, 2017, pp. 967-1004; BRONZO P., *La prescrizione del reato sotto l'incubo della ragionevole durata*, in *Sistema Penale*, 29.07.2020, disponibile online: www.sistemapenale.it; GATTA G.L., *Prescrizione del reato, ragionevole durata del processo e tutela dei beni giuridici, in Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 2, 2020, pp. 449-460; GIALUZ M., DELLA TORRE J., *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 350-368; MARAFIOTI L., CENTORAME F., *Prescrizione del reato e processo penale nell'esperienza italiana*, in *DPCE Online*, vol. 49, n. 4, 2022, pp. 3799-3829; FERRUA P., *Improcedibilità e ragionevole durata del processo: uno stupefacente caso di evaporazione del processo*, in *Processo penale e giustizia*, n. 1, 2022, pp. 256-272.

Si è già accennato al fatto che possono essere distinti in rimedi generali giurisprudenziali [B.I], che si attuano attraverso l'intervento della Corte costituzionale, normativi [B.II], intesi come interventi sul modello processuale astratto, e organizzativi [B.III].

Tra i primi rientra il giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale per la valutazione sulla congruità di una disposizione legislativa al principio della ragionevole durata del processo di cui agli articoli 111 della Costituzione e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come norma interposta per il tramite dell'articolo 117 Cost. In merito, si permetta di fare un generale rimando a quanto più compiutamente osservato sopra (v. *supra* II.2), limitandoci in questa sede solo a evidenziare alcuni elementi.

Innanzitutto, il giudizio di legittimità costituzionale rappresenta un mezzo generale per allineare le disposizioni legislative al dettato costituzionale. In questo contesto, l'attività della Consulta rappresenta uno strumento per porre in essere degli interventi che "rimediano" a situazioni generali e patologiche di contrarietà tra una disposizione processuale penale e il sistema di tutela del diritto alla ragionevole durata del giudizio.

Numerosi esempi di attuazione di questo tipo rimedio sono presenti nel contesto della Legge Pinto, di cui diverse previsioni legislative sono state dichiarate nel corso del tempo incostituzionali perché contrarie all'art. 6 della Convenzione, anche alla luce dell'interpretazione di essa fornito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La portata di questi rimedi è tendenzialmente limitata in ragione, da una parte, del carattere stesso di questo tipo di attività della Corte, chiamata a intervenire in via "emergenziale" su specifiche criticità, e, dall'altra, dal metro di giudizio che è particolarmente ampio, consistente nell'intervenire unicamente qualora la discrezionalità del legislatore cada nella manifesta irragionevolezza.

Stante la funzione attribuito alla Consulta nel nostro ordinamento, ci si trova innanzi a un rimedio di emergenza e non a uno strumento di programmazione, attività che spetta al legislatore.

Proprio quest'ultimo è il soggetto deputato all'adozione di rimedi generali a carattere normativo e, in parte, organizzativo.

Con riferimento, al primo profilo, quello dei rimedi normativi [B.II], spetta al legislatore definire il modello processuale astratto, disegnando un sistema di norme processuali penali che, come richiesto dall'articolo 6 della Convezione e dall'articolo 111, comma 2 della Costituzione, sia idoneo a garantire che i tempi per la definizione dei processi penali si rivelino nella generalità dei casi ragionevoli.

In questo senso il Parlamento, anche con il supporto del Governo qualora adotti decreti legislativi, come spesso accade in materie tecniche come quella processuale penale, deve de-

finire le regole operative del procedimento tenendo in adeguata considerazione, nel bilanciamento con le altre garanzie, anche quella della ragionevole durata.

Negli ultimi anni si è assistito a una crescente sensibilità sul tema dell'efficacia del governo e della riduzione dei mastodontici tempi processuali, tanto che la Riforma Cartabia è stata sviluppata con la precipua finalità di introdurre norme idonee a incidere sulla durata dei giudizi. In tal senso, i due atti normativi più importanti in ambito penale, ovvero la Legge 134/2021 e il Decreto legislativo 150/2022, riportano nella propria rubrica l'esplicito riferimento all'«efficienza del processo penale» e alla «celere definizione dei procedimenti giudiziari»[113].

Sul punto, basta qui limitarsi a elencare alcuni dei principali interventi acceleratori contenuti nella novella legislativa, quali: la previsione di strumenti posti a garanzia della tempestività dell'iscrizione della notizia di reato di cui agli artt. 335, co. 1-*ter*, 335-*ter* e 335-*quater*; la modifica del sistema dei termini di durata delle indagini e l'introduzione di rimedi all'eventuale successiva stati *sub* artt. 415-*bis*, commi 5-*quater*, 5-*quinquies*, 5-*sexies* e 415-*ter*; l'ampliamento delle possibilità e dei benefici del ricorso ai riti alternativi; la previsione di un sistema di pre-calendarizzazione delle udienze *ex* art. 477, co. 1 c.p.p.; la modifica delle modalità di svolgimento dei giudizi di impugnazione a favore del rito cartolare in camera di consiglio e l'introduzione dell'istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, prevista dall'articolo 344-*bis* c.p.p.[114].

Sicuramente tale attività riformatrice rappresenta un esempio lampante di "rimedio" generale alla durata ragionevole del processo, quantomeno nelle intenzioni, tuttavia, per verificare quale sarà l'impatto effettivo di questa riforma sul sistema giustizia (e se sarà riuscita a raggiungere gli obiettivi prefissati, se non altro quelli quantitativi connessi al P.N.R.R.) soccorrerà attendere il trascorrere di un congruo lasso di tempo[115].

Infine, competenti ad adottare rimedi generali organizzativi [B.III] sono sia il legislatore, nella definizione delle sue linee essenziali e più generali, sia il Ministero della giustizia sia, in parte, il Consiglio superiore della magistratura

---

[113] Per un'analisi degli interventi contenuti nella Riforma Cartabia sotto il profilo dell'aumento dell'efficienza e della riduzione dei tempi processuali si rimanda alla lettura della relazione illustrativa del D.Lgs. 150/2022 e del relativo *dossier* curato dal centro studi della Camera dei deputati e del Senato del 7.09.2022, nonché, tra gli altri, a AMODIO E., *La cultura della speditezza processuale nella riforma Cartabia*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 1, 2022, pp. 7-24; GIALUZ M., *Per un processo penale più efficiente e giusto. guida alla lettura della riforma Cartabia. Profili processuali*, in *Sistema penale*, 28 ottobre 2022, disponibile online: www.sistemapenale.it; PETITTI S., *op. cit*, p. 38.

[114] Per un'analisi approfondita dei rimedi introdotti dalla Riforma all'irragionevole durata dei processi penali si rimanda a GIALUZ M., DELLA TORRE J., *op. cit.*, pp. 339-350.

[115] Per un'analisi dei primi dati giudiziari relativi al primo semestre 2023 per studiare l'impatto iniziale della Riforma si veda GATTA G.L., GIALUZ M., *Riforma Cartabia e durata media del processo penale: - 29% nel primo semestre del 2023. Raggiunto (al momento) il target del PNRR. I dati del monitoraggio statistico del Ministero della Giustizia*, in *Sistema penale*, fascicolo 11, 2023, pp. 71-75.

Il Ministero, oltre a dare attuazione alle indicazioni del legislatore, può adotta autonomamente altri rimedi, anche attraverso le sue ramificazioni territoriali.

Questo tipo di interventi, che può apparire meno rilevante, risulta quanto mai cruciale per riuscire a garantire a livello di sistema una durata ragionevole dei processi penali. Infatti, come è stato da più parti osservato, il problema dell'eccessiva durata del processo ha un carattere complesso, richiedendo non solo interventi sul piano legislativo del modello astratto procedimentale ma anche su quello organizzativo, predisponendo un sistema "amministrativo" che sia in grado di dare piena attuazione a tale meccanismo astratto[116]. Infatti, la lentezza nella definizione dei processi deriva anche da problemi a carattere gestionale, nonché dall'insufficienza delle strutture e della carenza di personale[117]. Proprio alla luce del ruolo cruciale del fattore organizzativo e gestionale sui tempi processuali, ci si è interrogati se il riferimento alla garanzia temporale di cui all'articolo 111 della Costituzionale si possa ritenere diretto, non solo alle norme che si occupano della configurazione del modello normativo processuale, ma anche a quelle inerenti all'organizzazione giudiziaria[118].

Il maggiore esempio di adozione di rimedi organizzativi da parte del legislatore è costituito dalle previsioni della Riforma Cartabia dirette all'implementazione dell'ufficio per il processo attraverso l'attribuzione di addetti in funzione di supporto all'attività del magistrato e, di fatto, degli uffici amministrativi[119].

In relazione ai "rimedi" organizzativi elaborati dal Ministero della giustizia, questi possono incentrarsi sull'adozione di strumenti e sistemi di organizzazione del lavoro che permet-

---

[116] In merito, AIMONETTO M.G., *La durata ragionevole del processo penale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 5; CURTOTTI D., *La "durata ragionevole" del processo penale è anche un problema di norme*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 8, vol. 5, 1999, p. 1034; FERRUA P., *Il processo penale dopo la riforma dell'art. 111 della Costituzione*, in *Questione Giustizia*, fasc. 1, 2000, pp. 49-67; NAPPI A., *La ragionevole durata del giusto processo*, in *Cassazione Penale*, fasc. 4, vol. 42, 2002, p. 1541; CIGLIONI A., *op. cit.*, pp. 222-228.

[117] Di questa opinione FERRUA P., *Il 'giusto processo'*, Zanichelli, Bologna, 2007, p. 54.

[118] Sul tema, KOSTORIS R.E., *op. cit.*, pp. 8-10.

[119] Ai sensi dell'art. 16-*octies* del Decreto Legge 179/2012, così come modificato dall'art. 50 del D.L n.90/2014, che lo ha introdotto, l'ufficio per il processo è una struttura organizzativa costituita con «l'obiettivo di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione». In materia è intervenuto, sulla scorta della delega prevista all'art. 1, comma 26, della Legge 134/2021, il D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 151 che definisce le diposizioni generali, la struttura e i compiti di tali uffici. Per quanto riguarda il reclutamento degli addetti, la norma di riferimento è l'articolo 11 del decreto–legge 9 giugno 2021 n. 80, convertito dalla legge 6 agosto 2021 n. 113. Il numero di addetti complessivamente previsto era di 16.500 unità, anche se il numero di quelli effettivamente reclutati è stato minore. Per il monitoraggio dell'attività dell'ufficio è stato istituito il «Progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il Processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato», promosso dal Ministero della Giustizia e realizzato con la collaborazione di numerose Università italiane. Questo progetto si è strutturato in sei sotto progetti per coprire altrettanto macroaree in cui sono stati suddivisi gli uffici giudiziari del Paese. Per una analisi approfondita dell'impatto dell'ufficio per il processo sui numeri della giustizia si rimanda ai risultati raccolti nell'ambito dei progetti: «*Next Generation UPP*», coordinato dall'Università degli studi di Torino; «*Uni 4 Justice*», coordinato dall'Università degli Studi di Bologna; «*Giustizia AGILE*», coordinato dall'Università degli Studi della Tuscia; «*MOD-UPP*» coordinato dall'Università degli Studi Federico II di Napoli; «*StartUPP*», coordinato dall'Università degli Studi di Bari; «*JustSmart*», coordinato dall'Università degli Studi di Palermo.

tono di aumentare la "produttività" a parità di risorse economiche e umane impiegate. Si pensi agli interventi di informatizzazione nella gestione dei fascicoli processuali o alla possibile automazione di alcune attività di supporto all'attività giudiziaria attraverso l'utilizzo di tecniche di miglioramento produttivo o dell'intelligenza artificiale.

Quanto invece all'apporto del CSM attraverso rimedi generali a carattere organizzativo, il pensiero va ai piani di smaltimento dell'arretrato ultra-triennale dallo stesso previsti.

Compresa la posizione della garanzia della ragionevole durata del processo nel nostro sistema di tutela dei diritti fondamentali (v. *supra* II.1), la gravità delle conseguenze del suo mancato rispetto, nonché i criteri per la valutazione della ragionevolezza (v. *supra* II.2), occorre ora interrogarsi in merito a se, ed eventualmente come, sia possibile in concreto misurare la durata processuale e l'eventuale ragionevolezza della stessa.

II.4 Misurare la "ragionevolezza", una sfida (im)possibile?

La valutazione sulla ragionevolezza della durata del processo non può prescindere da una misurazione quantitativa del tempo impiegato per la definizione dello stesso.

Pertanto, prima di riflettere sull'individuazione di parametri generali che permettano di valutare quando lo scorrere del tempo rischi di rivelarsi eccessivo, occorre soffermarsi sulle modalità di misurazione delle tempistiche processuali.

Snodi fondamentali di questa operazione sono l'individuazione del momento in cui il processo, o procedimento, ha inizio e quello in cui termina.

Quanto al primo aspetto, occorre interrogarsi se sia possibile identificare in modo univoco e certo un parametro di inizio del giudizio penale oppure se il tema si presenti più complesso di quello che appare.

Nel nostro ordinamento è presente la distinzione tra procedimento e processo penale. Al primo viene attribuito il significato ampio di «serie cronologica ordinata di atti diretti alla pronuncia di una decisione penale, ciascuno dei quali, in quanto validamente compiuto, fa sorgere il dovere di porre in essere il successivo ed, al contempo, è esso stesso realizzato in adempimento di un dovere posto dal suo antecedente»[120]. Il procedimento è, quindi, costituito da più fasi, che possono sostanzialmente essere distinte in: indagini preliminari e processo penale.

Con questo secondo termine, di significato più limitato, si indica la porzione del procedimento penale che, tradizionalmente, ha inizio con l'esercizio dell'azione penale e termine con il passaggio in giudicato della decisione che definisce la vicenda.

[120] Così TONINI P., CONTI C., *Manuale breve. Diritto processuale penale*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 35.

Meglio definendo i due poli del processo, si ha l'esercizio dell'azione penale quando il pubblico ministero richiede al giudice di decidere sull'imputazione, mentre si ha il passaggio in giudicato del provvedimento decisorio quando non può più essere impugnato, perché sono trascorsi infruttuosamente i termini per avanzare tale istanza oppure perché sono stati esperiti tutti i mezzi di impugnazione ordinari.

Il procedimento si può articolare in tre gradi di giudizio, quello di primo grado, quello d'appello e il ricorso in Cassazione. All'interno di ogni grado è possibile individuare delle fasi (indicate dal codice di procedura penale anche come «stato», utilizzando solitamente la formula «in ogni stato e grado» del procedimento o del processo, a seconda se il riferimento normativo ricomprenda o meno le indagini preliminari)[121]. Per quanto di nostro interesse, le fasi del procedimento penale di primo grado sono: indagini preliminari, udienza preliminare e giudizio[122].

Tale distinzione appare rilevante ai fini della valutazione della ragionevole durata sotto diversi profili.

In primo luogo, occorre capire quale sia la portata delle garanzie in merito sancite dall'articolo 111 della Costituzione e dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché dall'art. 47, §2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite, il quale al paragrafo 3, lettera c). In particolare, se tali tutele si limitino alla sola fase processuale oppure si estendano anche alla fase delle indagini preliminari.

Punto di partenza di tale riflessione è il portato letterale delle disposizioni citate, infatti la nostra carta fondamentale, al secondo comma dell'articolo 111 utilizza il termine processo – «Ogni processo si svolge […]. La legge ne assicura la ragionevole durata» –, mentre l'articolo 6 della Convenzione (e l'art. 47 della Carta UE) impiega il termine più generico di causa – «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata […] entro un termine ragionevole» –, infine l'articolo 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politivi usa i termini ancor meno definiti di «essere giudicato senza ritardo».

Questa differenza lessicale non è, tuttavia, priva di implicazioni pratiche, infatti, stante la diversa ampiezza e funzione delle due garanzie – una soggettiva e l'altra oggettiva[123] –, è

[121] In merito, ivi, pp. 35-36.
[122] Quanto alla natura della "nuova" udienza predibattimentale di cui agli articoli 554-*bis* e ss., questa è stata concepita dal legislatore come parte della fase del giudizio/dibattimento e non come una fase diversa. Sull'argomento, LOMBARDI F., *L'udienza predibattimentale nella Riforma "Cartabia": uno schema operativo con alcuni spunti di riflessione*, in Giurisprudenza Penale Web, fasc. 12, 2022, disponibile online: www.giurisprudenzapenale.com; DANIELE M., *L'udienza predibattimentale: una sfida per i tribunali*, in Sistema Penale, 16.01.2023, disponibile online: www.sistemapenale.it.
[123] Sula distinzione tra queste due tutele v. *supra* II.1.

possibile riconoscere una diversa estensione al principio della ragionevole durata nel contesto dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione.

Quanto alla previsione di cui al secondo periodo, del comma 2 dell'articolo 111, nonostante l'impiego del termine «processo», appare evidente che il legislatore sia tenuto a garantire, nella sua portata oggettiva, che il modello processuale astratto sia idoneo a evitare ritardi ingiustificati e strutturali anche nella fase delle indagini; dovendosi, pertanto, intendere il riferimento non solo al processo in senso stretto ma all'intero procedimento penale.

Appare logico, infatti, che a tale previsione, in quanto limite alla discrezionalità legislativa e parametro per il giudizio di conformità costituzione della Consulta, debba essere data la più ampia lettura possibile, così estendendo al massimo le garanzie in ambito processuale penale.

Peraltro, non appaiono individuabili ragioni tali da giustificare la tutela solo di una parte del procedimento penale, quella processuale, escludendo tale garanzia nella fase delle indagini. Inoltre, un sistema di tutele diretto a evitare eccessivi ritardi nella fase investigativa è già stato configurato con il sistema dei termini di durata massima e, addirittura, è stato rafforzato dalla Riforma introducendo alcuni rimedi volti a superare le situazioni di stasi patologica delle indagini. Logicamente, quindi, appare fugato ogni dubbio sull'esistenza di ragioni tecniche o pratiche ostative all'estensione della tutela temporale anche alla fase delle indagini stante l'esistenza di tali meccanismi[124].

In quest'ottica, sul piano della misurazione della durata, il legislatore nella configurazione del modello processuale penale astratto relativo alla fase delle indagini processuali, e, incidentalmente, la Consulta nel giudizio di legittimità costituzionale di tali scelte, dovranno tenere in considerazione anche il principio della ragionevole durata nel contemperamento delle garanzie.

Nell'ambito dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si ha una prospettiva diversa, che ha portato a una differente determinazione del periodo rilevante ai fini della valutazione della durata ragionevole, risultando più ridotto e, pertanto, non estendendosi all'intero procedimento.

La disposizione convenzionale fa riferimento al diritto di ogni individuo a che la sua causa sia esaminata entro un termine ragionevole. Il concetto di causa ha una connotazione concreta, indica uno specifico giudizio; infatti, tale disposizione ha portata di tutela soggettiva, individuale, affinché venga garantito il diritto di una specifica persona a che lo specifico procedimento a lui riferito abbia una durata in concreto non eccessiva.

[124] In questo senso anche FERRUA P., *op. cit.*, pp. 53-66, e GIUNCHEDI F., *La tutela dei diritti umani nel processo penale*, CEDAM, Milano, 2007, pp. 89-92.

Tale diversa prospettiva giustifica anche un differente metodo adottato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per misurare la durata rilevante nel procedimento particolare.

Tanto premesso, proprio in ragione della mutevolezza e dell'eterogeneità tipica delle situazioni processuali con cui la Corte di Strasburgo deve misurarsi, la stessa non fornisce un parametro di ragionevolezza, ma dà delle indicazioni di massima che devono poi essere commisurate alle circostanze concrete che caratterizzano il procedimento oggetto di valutazione.

Allo stesso modo, la Corte si è adoperata per elaborare dei criteri per individuare nel modo più corretto il momento di inizio e di fine del giudizio rilevanti per definire temporalmente la durata del "caso".

Quanto al primo profilo, il momento iniziale del procedimento in materia penale varia a seconda che il soggetto ricorrente sia la persona accusata oppure la vittima.

Il criterio per identificare il punto di partenza del periodo da prendere in considerazione ai fini della valutazione della sua ragionevolezza è quello della determinazione del giorno in cui la persona viene formalmente "accusata" o "incriminata" (la Corte utilizza il termine *charged* e *accusation*)[125], nella specifica accezione che le viene data dalla Corte.

Con tali termini negli ordinamenti degli Stati membri si indica il momento di emissione dell'«atto giuridico di chiedere alla Corte di pronunciarsi sulla questione se l'accusa secondo cui un individuo ha commesso un reato punibile è ben fondato», mentre nel sistema convenzionale a tale termine viene attribuito un significato autonomo, identificante il momento della «notifica ufficiale data ad un individuo dall'autorità competente dell'accusa di aver commesso un reato» oppure quello in cui nei confronti della persona siano state adottate delle misure che «hanno inciso in maniera sostanziale sulla situazione» del sospettato, «che è stata sostanzialmente compromessa»[126].

Pertanto, il periodo rilevante non coincide propriamente con il momento definito dal nostro ordinamento come iniziale della fase processuale, ovvero quello dell'esercizio dell'azione penale (intesa come richiesta del pubblico ministero al giudice di decidere sull'imputazione), ma ha determinazione autonoma, che può anticipare questo momento.

Infatti, la Corte ha individuato come possibili termini iniziali della decorrenza del periodo rilevante per il giudizio di ragionevolezza i seguenti: la data dell'arresto in flagranza; il momento in cui la persona è raggiunta da un provvedimento cautelare; il giorno dell'interrogatorio o quello in cui è stato esaminato il ricorrente in qualità di testimone sospet-

[125] Cfr. Corte EDU, Camera, 27.06.1968, *Neumeister c. Austria*, §28, Corte EDU, Camera, 10.12.1982, *Foti e altri c. Italia*, §§52-53.

[126] In tema, tra le altre, Corte EDU, Camera, 27.06.1968, *Neumeister c. Austria*, §28; Corte EDU, Camera, 27.02.1980, *Deweer c. Belgio*, §46; Corte EDU, Camera, 15.07.1982, *Eckle c. Germania*, §73; Corte EDU, Grande Camera, 10.09.2010, *McFarlane c. Irlanda*, §143; Corte EDU, Sez. II, 28.05.2019, *Liblik e altri c. Estonia*, §94; Corte EDU, Grande Camera, 3.11.2022, *Vegotex International S.A. c Belgio*, §150.

tato di aver commesso un reato; la data della notifica dell'informazione di garanzia; il giorno della richiesta di autorizzazione a procedere[127].

Con riferimento invece, *lato sensu*, alla vittima, il termine iniziale di decorrenza del periodo processuale rilevante ai fini della valutazione della ragionevolezza è stato originariamente individuato dalla Corte in quello in cui la stessa si è costituita parte civile[128].

La *ratio* si trova nella circostanza per cui la Convenzione non conferisce alcun autonomo diritto in capo al terzo di far perseguire o condannare qualcuno per un reato. Per rientrare nell'ambito di applicazione della stessa, tale diritto deve essere indissociabilmente legato all'esercizio da parte della vittima della facoltà di intentare un'azione civile nell'ordinamento interno, anche solo per ottenere una riparazione simbolica o per proteggere un diritto civile, come quello a una buona reputazione[129].

Come conseguenza, nel nostro sistema, il diritto a una ragionevole durata del procedimento spetta solo al danneggiato, che è l'unico soggetto portatore di un interesse civile nel processo penale, rimanendone esclusa la mera persona offesa.

Si è, poi, posto il problema se tale diritto spetti al danneggiato solo quando sia già costituito come parte civile nel giudizio o anche in un momento antecedente, potendo capitare che il procedimento si interrompa nella fase delle indagini a seguito dell'archiviazione e, quindi, prima che costui possa esercitare tale facoltà.

La Corte di Strasburgo ha risolto il problema precisando che la questione dell'applicabilità dell'articolo 6 §1 non può dipendere dal riconoscimento dello *status* formale di «parte» ad opera del diritto nazionale, indicando come decisivo per tale riconoscimento un duplice requisito, la volontà del danneggiato di ottenere la tutela di un diritto civilmente rilevante e il fatto che l'esito della fase delle indagini preliminari sia determinante per esercitare tale diritto[130].

In questo senso, il nostro ordinamento concede al danneggiato (indicato dalla Corte come «parte lesa») di esercitare alcuni diritti ancora prima di potersi costituire, quali il diritto di ricevere informazioni sull'esistenza e sulle modalità di esercizio di tali diritti e facoltà, di chiedere al pubblico ministero di richiedere al giudice per le indagini preliminari (GIP) la produzione immediata di un mezzo di prova, di nominare un rappresentante legale, di presentare memorie e di indicare elementi di prova, nonché quelli di condurre investigazioni difensive e di opporsi alla richiesta di archiviazione.

---

[127] Si vedano, rispettivamente, Corte EDU, Camera, 19.02.1991, *Maj c. Italia*, §13; Corte EDU, Camera, 19.02.1991, *Ferraro c. Italia*, §15; Corte EDU, Sez. II, 12.05.1999, *Ledonne (1) c. Italia*, §19; Corte EDU, Camera, 19.02.1991, *Mori c. Italia*, §14.

[128] In merito, Corte EDU, Grande Camera, 20.03.2009, *Gorou c. Grecia*, §§24-25; Corte EDU, Sez. III, 29.01.2013, *Borobar e altri c. Romania*, §78.

[129] Cfr. Corte EDU, Grande Camera, 12.02.2004, *Perez c. Francia*, §70.

[130] V. Corte EDU, Sez. I, 7.12.2017, *Arnoldi c. Italia*, §§28 e 30.

In ragione di ciò, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto come «nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, ha esercitato almeno uno di tali diritti e facoltà nel procedimento penale, non differisca, in sostanza, per quanto riguarda l'applicabilità dell'articolo 6, da quella della parte civile».

Da ciò consegue che il momento da cui inizia la "causa" per il danneggiato è quello in cui esercita uno dei summenzionati diritti, quale espressione dell'interesse di carattere civile, e dovendosi quindi conteggiare da questo momento l'avvio del decorrere del periodo rilevante per il giudizio sulla ragionevolezza dei tempi processuali nei suoi confronti[131].

Su questo tema torneremo tra poco quando parleremo delle regole di misurazione della durata processuale nell'ambito del procedimento Pinto.

Tuttavia, è interessante sottolineare come la Corte europea configuri criteri diversi di definizione dell'avvio del periodo rilevante per la valutazione di ragionevolezza per l'imputato (ovvero il momento in cui il soggetto viene "accusata" nell'accezione dalla stessa Corte) e la parte civile (dal momento della costituzione o di quello in cui ha dimostrato il proprio interesse civile). Sulla scorta di tale differenziazione è possibile avere nella valutazione del medesimo procedimento dei riferimenti temporali diversi per l'accusato e la persona lesa. Tale discrasia si spiega col fatto che il diritto sancito dall'articolo 6 §1 della Convenzione ha carattere soggettivo e quindi deve essere valutato dal punto di vista dell'individuo. Si tratta di un approccio diametralmente opposto rispetto a quello, oggettivo, visto sopra, adottato dalla Corte costituzionale nella valutazione del parametro oggettivo della durata ragionevole *ex* art. 111, co. 2 Cost.

Con riferimento, invece, alla conclusione del periodo rilevante per il giudizio della Corte europea dei diritti dell'uomo, il conteggio termina con l'emissione della sentenza definitiva oppure quando il procedimento viene altrimenti chiuso (ad esempio nel caso di emissione del provvedimento di archiviazione per il decorso del termine prescrizionale)[132].

---

[131] V. Corte EDU, Sez. I, 7.12.2017, *Arnoldi c. Italia*, §§37, 40 e 47. Dalla lettura di quest'ultimo punto si evince: «La Corte ritiene che, alla luce delle considerazioni sopra esposte e delle particolarità del procedimento penale italiano, il periodo da considerare nell'ambito di un procedimento penale dal punto di vista del 'termine ragionevole' dell'articolo 6 §1 inizi, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge, dimostrando così l'interesse che la stessa attribuisce alla riparazione pecuniaria del danno subito o alla tutela del suo diritto di carattere civile». Negli stessi termini anche Corte EDU, Sez. I, 18.03.2021, *Petrella c. Italia*, §39. Per un approfondimento sul tema si rinvia a Sul tema, KOSTORIS R.E., *op. cit.*, pp. 5-8.

[132] In merito, Corte EDU, Camera, 27.06.1968, *Wemhoff c. Germania*, §18-20; Corte EDU, Camera, 19.02.1991, *Mori c. Italia*, §14. Per una panoramica sul tema si vedano CIGLIONI A., *op. cit.*, pp. 199-202; BUZZELLI S., *Durata ragionevole, tipologie procedimentali e rimedi contro i ritardi ingiustificati*, in AA.VV., *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di BALSAMO A., KOSTORIS R.E., Giappichelli Editore, Torino, 2008, pp. 264-267; SCACCIA G., *Fondamento costituzionale e convenzionale degli indennizzi a carico della giustizia,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, p. 31.

Come anticipato, la "causa" non si ritiene definita finché non sia definitiva; pertanto, la presentazione di impugnazioni fa slittare il termine finale fino al passaggio in giudicato della stessa[133].

La Corte ha poi fornito alcune ulteriori precisazioni su come meglio individuare il *dies a quem* in casi particolari. In questo senso, ha chiarito che rientra nel periodo oggetto di valutazione anche l'eventuale durata del giudizio incidentale di legittimità costituzionale[134] e il periodo intercorrente tra la lettura del dispositivo e il deposito dei motivi in caso di motivazione non contestuale [135]. Ancora, qualora il ricorrente ritenga già superato il termine ragionevole e presenti ricorso alla Corte di Strasburgo prima che il processo principale si sia concluso, si considererà come fine la data di inizio della trattazione della causa da parte di questa[136].

Alla luce di quanto fin qui esaminato, si osserva che la durata del giudizio rilevante ai fini della valutazione di ragionevolezza da parte della Corte europea presenta una portata generalmente più limitata rispetto a quella considerata dalla Corte costituzionale.

Infatti, la seconda corrisponde all'intera durata del procedimento – dovendo il principio di ragionevole durata permeare le scelte del legislatore relative all'interno arco temporale che va dall'inizio della fase delle indagini preliminare (con l'iscrizione della notizia di reato) fino al termine del processo *stricto sensu* (a seguito del passaggio in giudicato della sentenza) –, mentre la durata del "caso" per la Corte europea inizia solitamente in un momento successivo, quale quello della formale "accusa" dell'imputato o della costituzione della parte civile. In un numero più limitato di casi, invece, come quelli dell'arresto in flagranza, si avrà una sovrapposizione tra i periodi rilevanti per le due valutazioni della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

C'è poi un'altra sede in cui viene operato un giudizio sulla ragionevolezza dei tempi processuali, ovvero quella del procedimento Pinto, previsto dagli artt. 2 e ss. L. 89/2001, di cui si è già ampiamente trattato (v. *supra* II.3).

Stante il collegamento funzionale tra il ricorso individuale alla Corte europea e il rimedio interno del procedimento Pinto, i criteri individuati dalla prima per l'identificazione del periodo temporale rilevante devono essere utilizzati anche dal giudice nazionale per la definizione del giudizio interno sulla conformità temporale.

Sul punto, la Legge 89 del 2001, all'articolo 2, comma 2-*bis*, prevede che ai fini del computo della durata il giudice debba considerare iniziato il processo penale con l'assunzione

[133] Cfr., tra le altre, Corte EDU, Plenaria, 26.06.1978, *König c. Germania*, §98.
[134] Sul punto EDU, Plenaria, 29.05.1986, *Deumeland c. Germania*, §77.
[135] Corte EDU, Sez. II, 12.05.1999, *Ledonne (1) c. Italia*, §19.
[136] Corte EDU, Camera, 27.06.1968, *Neumeister c. Austria*, §§19-20.

della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari.

Dalla lettura della disposizione appare evidente la previsione di un termine meno garantistico per la tutela del diritto soggettivo dell'accusato rispetto a quelli elaborati nel sistema convenzionale dalla Corte europea, che, invece, ancora il decorso del periodo temporale rilevante a dei momenti che possono essere ben precedenti.

Al fine di dirimere tale antinomia è stato richiesto l'intervento della Corte costituzionale che, ritenendo la norma non conforme all'art. 6 Convenzione EDU per come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117 Cost., l'ha dichiarata costituzionale illegittima nella parte in cui prevede che il processo penale si consideri iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha conoscenza del procedimento penale a suo carico[137].

Il criterio di valutazione indicato dall'art. 2, co. 2-*bis*, in merito al momento iniziale del computo della durata del processo per la parte civile, ossia quello dell'assunzione della qualità di parte civile, ha fatto molto discutere per il suo possibile contrasto con i più recenti approdi della Corte europea dei diritti dell'uomo (il riferimento è alle sopra menzionate sentenze, 7.12.2017, Arnoldi c. Italia, e, 18.03.2021, Petrella c. Italia, che anticipano il decorso del periodo da considerare per la valutazione dell'eccessiva durata nei confronti della parte lesa al momento in cui questa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge). Sul punto si è pronunciata la Corte costituzionale, con le assai criticate sentenze 249/2020 e 203/2021, ritenendo non illegittima tale previsione. In queste decisioni, la Corte ha evidenziato che, stante la non necessaria presenza in capo alla persona offesa nella fase delle indagini preliminari dell'interesse civile, che invece contraddistingue la posizione della parte civile costituita, non è possibile nemmeno identificare un unitario interesse della persona offesa e del danneggiato a che il processo si concluda in termini ragionevoli. Infatti, il nostro ordinamento è ispirato alla separazione dei giudizi penali e civili, prevedendo che il danneggiato qualora non possa costituirsi parte civile nel giudizio penale per la sua anticipata chiusura possa comunque adire il giudice civile. Inoltre, l'ordinamento nega ogni facoltà al danneggiato in quanto tale nella fase delle indagini, attribuendogliene solo dopo la formale costituzione. Ne consegue il fatto che l'eserciti di facoltà previste in capo alla persona offesa durata la fase delle indagini non implichi necessariamente che questa agisca anche come danneggiato con la specifica finalità di tutelare il proprio interesse civilistico. Sottolinea, infatti, la Corte costituzionale il carattere personale e non patrimoniale dei diritti e delle facoltà rico-

[137] Cfr. sentenza Corte cost., 23.07.2015, n. 184. Sul tema si veda PETITTI S., *op. cit.*, p. 50.

nosciuti alla persona offesa nel corso delle indagini preliminari, quali quelli di presentare memorie, indicare elementi di prova, nominare un difensore, proporre querela, interloquire sulla proroga delle indagini o sulla richiesta di archiviazione. Per rientrare nel campo di applicazione della Convenzione EDU, l'esercizio di tali diritti deve accompagnarsi con l'esercizio da parte della vittima del suo diritto di intentare l'azione civile.

La Corte costituzionale evidenzia, inoltre, che sulla base del principio di accessorietà il giudice penale decise sulla questione civile solo in caso di costituzione della parte civile e di successiva condanna dell'imputato. Pertanto, per il giudice delle leggi appare illogico equiparare in via generale e astratta, sotto il profilo della valutazione dell'eccessiva durata, il segmento del processo in cui la persona offesa si sia attivata durante le indagini preliminari e il segmento conseguente alla successiva costituzione di parte civile.

Sulla scorta di queste argomentazioni, la Consulta non ha ritenuto tale previsione astratta in contrasto con la giurisprudenza europea, riferita invece a casi specifici[138].

Compresi quali sono i criteri che possono essere utilizzate per misurare la durata di un giudizio penale, è giunta l'ora di muovere verso uno dei temi centrali di questo capitolo, ossia quello dell'individuazione di un parametro temporale di durata massima accettabile in astratto per un processo penale.

Gli approcci che possono essere seguiti per individuare una tale indicazione di massima sono due, quello della definizione normativa, come nel caso della legge Pinto e degli obiettivi di efficienza temporale fissati nell'ambito del P.N.R.R., oppure quello empirico, definendo in via astratta un parametro sussumendolo dalle informazioni concernenti le decisioni prese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei diversi casi concreti.

Con riferimento al primo, l'articolo 2, ai commi 2-*bis*, primo periodo, e 2-*quater* della Legge 89/2001 "Pinto", indica dei parametri astratti presuntivi della ragionevolezza, che si applicano per la valutazione di tutti i processi, salvo si presentino nel caso concreto le condizioni individuate dalla Corte europea come idonee a incidere sulla ragionevolezza della durata (complessità del caso, condotta del ricorrente e dell'autorità, entità della posta in gioco).

Più nel dettaglio, la norma considera rispettato il termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione dei diritti dell'uomo se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità. Peraltro, non si ritiene violata la norma convenzione anche qualora uno di questi parametri

[138] Cfr. sentenze Corte cost., 25.11.2020, n. 249, punti 9, 10.4 e 10.5; Corte cost., 28.10.2021, n. 203, punti da 4.2 a 6.3. In merito si rimanda per un approfondimento critico a DELLI PRISCOLI L., *La ragionevole durata del processo nelle indagini preliminari,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, pp. 123-137; NASSI M., *Le conseguenze organizzative ed economiche degli indennizzi a carico della giustizia,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, pp. 148-149; PETITTI S., *op. cit.*, pp. 50-51.

temporali venga superato, purché complessivamente il giudizio sia stato definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni.

Quanto alla *ratio* sottesa all'adozione di questo sistema di parametri, è la stessa Corte costituzionale a indicare che l'obiettivo del legislatore era quello di «sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale»[139].

In merito alla natura del procedimento Pinto, si tratta di un ordinario processo civile di cognizione, così come confermato in più occasioni dalla giurisprudenza di legittimità e dalla Corte costituzionale[140].

Ciononostante, i riferimenti temporali di cui all'articolo 2, co. 2-*bis*, come chiarito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, prima, e della Corte costituzionale, poi, non si applicano al procedimento Pinto. In merito la Corte europea ritiene tale giudizio debba essere particolarmente celere stante la mancanza di complessità a tale giudizio, dovendo limitarsi ad accertare se nel processo penale principale si sia verificata una violazione dell'articolo 6 della Convenzione per l'eccessivo ingiustificato ritardo nella sua definizione. Per tale ragione, il procedimento Pinto deve concludersi nel termine massimo di due anni[141]. Sulla scorta di tale approdo, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità della previsione di cui all'art. 2, co. 2-*bis* L. 89/2001 con l'ordinamento costituzionale, dichiarandone l'illegittimità[142].

---

[139] In merito, sentenza Corte cost., 19.02.2016, n. 36, punto 4.

[140] *Ibidem*.

[141] Cfr. Corte EDU, Sez. II, 27.09.2011, *CE.DI.SA Fortore S.N.C. Diagnostica Medica Chirurgica c. Italia*, §39, in cui si legge che «Alla luce di questa giurisprudenza, la Corte ritiene che in linea di principio per due gradi di giurisdizione la durata di una procedura "Pinto" non dovrebbe, salvo circostanze eccezionali, superare i due anni».

[142] Le motivazioni di tale decisione sono espresse in modo molto chiaro al punto 9 della sentenza Corte cost., 19.02.2016, n. 36, dalla cui lettura emerge che: «Dalla giurisprudenza europea consolidata si evince […] il principio di diritto, secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse, e che, comunque, non sono costruite per rimediare ad una precedente inerzia nell'amministrazione della giustizia […]. Ne consegue che l'art. 6 della CEDU, il cui significato si forma attraverso il reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza europea sui casi di specie (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), preclude al legislatore nazionale, che abbia deciso di disciplinare legalmente i termini di ragionevole durata dei processi ai fini dell'equa riparazione, di consentire una durata complessiva del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 pari a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione, anziché modellarla sul calco dei più brevi termini indicati dalla stessa Corte di Strasburgo e recepiti dalla giurisprudenza nazionale. Quest'ultima, in applicazione degli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., alla luce dell'interpretazione data dal giudice europeo all'art. 6 della CEDU, aveva in precedenza determinato il termine ragionevole di cui si discute, per il caso di procedimento svoltosi in entrambi i gradi previsti, in due anni, che è il limite di regola ammesso dalla Corte EDU. Ne consegue che la disposizione impugnata, imponendo di considerare ragionevole la durata del procedimento di primo grado regolato dalla legge n. 89 del 2001, quando la stessa non eccede i tre anni, viola gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., posto che questo solo termine comporta che la durata complessiva del giudizio possa essere superiore al limite biennale adottato dalla Corte europea (e dalla giurisprudenza nazionale sulla base di quest'ultima) per un procedimento regolato da tale legge, che si svolga invece in due gradi. L'art. 2, comma 2-*bis*, va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001».

Altri indici inerenti alla durata massima ragionevole possono essere ricavati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Questa, pur pronunciandosi rispetto a situazioni specifiche e sulla base delle condizioni che caratterizzano il caso concreto, non agisce in modo estemporaneo ma si muove seguendo delle linee di coerenza, non di semplicissima individuazione.

Infatti, a differenza di quanto fatto dal legislatore italiano con l'articolo 2, co. 2-*bis* L. 89/2001, la Corte di Strasburgo non indica espressamente dei parametri *standard* di durata, presuntivi della ragionevolezza, il cui superamento deve essere giustificato sulla scorta di condizioni specifiche e ben individuate.

Ciononostante, il giudice convenzionale agisce seguendo dei propri schemi consolidati che gli permettono di mantenere una certa logicità nell'impianto complessivo delle sue decisioni.

Al fine di fare emergere questi parametri di giudizio non espressamente palesati, ma sicuramente presenti, il gruppo di lavoro per lo studio e l'analisi dell'uso dei tempi processuali della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (SATURN/CEPEJ) ha analizzato le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che si sono espresse in merito al diritto alla ragionevole durata[143]. La ricerca si è posta l'obiettivo di individuare una durata accettabile e *standard* nei casi ordinari.

Entrando nel merito degli esiti della stessa, dall'analisi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo è emerso in primo luogo che nella generalità dei casi in cui la durata del processo è stata ritenuta conforme al dettato dell'articolo 6 della Convenzione le singole fasi procedurali o gradi di giudizio hanno avuto generalmente una durata inferiore ai due anni.

Infatti, per i procedimenti che non superano i due anni di durata, la Corte si limita a rilevare tale circostanza e a dichiarare che il diritto a una ragionevole durata non è stato violato.

Un termine superiore, diversamente, può dare adito a sospetti di violazione da parte della Corte e, quindi, spingerla a valutare in modo analitico se l'eccedenza temporale impiegata per la definizione sia giustificata dalla presenza, nel caso concreto, di condizioni riconducibili alle quattro categorie di criteri, a suo tempo esaminate (v. *supra* II.2), della complessità del caso, del comportamento delle parti e delle autorità coinvolte, nonché dell'entità della posta in gioco.

Più nel dettaglio, nella maggior parte dei giudizi in cui la Corte ha ritenuto un termine superiore ai due anni come oggettivamente eccessivo ma, tuttavia, non lesivo dell'articolo 6

[143] Gli esiti delle ricerche sono confluiti in due lavori, CALVEZ F., REGIS N., *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, CEPEJ, 2018; CEPEJ-SATURN, JOHNSEN J.T., *Time requirements arising from articles 5 and 6 of the European Convention on Human Rights. Implementation manual for criminal cases*, CEPEJ, 2020.

Conv., ha giustificato tale decisione imputando il ritardo alla condotta processuale ostruzionistica del ricorrente. Infatti, in ragione del principio per cui lo Stato ha il dovere di garantire una durata ragionevole del giudizio, questo risponde della violazione convenzionale solo se il ritardo è, totalmente o parzialmente, imputabile alla cattiva condotta tenuta dalle pubbliche autorità.

In casi più limitati, quando l'entità della posta in gioco è particolarmente delicata, la definizione di quel procedimento può essere considerata dalla Corte come prioritaria e quindi spingerla a un'analisi approfondita delle circostanze anche se la durata è stata inferiore ai due anni[144].

Quanto alla valenza di questo indice temporale elaborato in seno alla CEPEJ (pari a due anni per ogni grado), sebbene non vincolante a livello normativo e mai esplicitamente avvallato dalla Corte, ha sicuramente un'utilità pratica importante, permettendo sia di orientarsi nella lettura delle decisioni giurisprudenziali a livello convenzionale sia di avere un riferimento temporale generale astratto di massima.

Il rapporto tra i parametri generali e astratti (come questo elaborato dalla CEPEJ e come quello definito dalla Legge Pinto di cui sopra) e i criteri di valutazione concreti (quali quelli adottati dalla Corte nelle singole decisioni), è stato ben evidenziato dalla Corte di cassazione. Questa ha giustamente affermato che la ragionevole durata del processo non può essere rigidamente predeterminata, con valenza per il singolo procedimento, attraverso l'indicazione di un indice numerico fisso, nemmeno se questo è costituito dal dato della durata media, così come emergente dalle analisi statistiche.

Infatti, in merito alla fallibilità dell'utilizzo della sola media per stabilire l'equità di una situazione concreta è notissima la vicenda dei polli di Trilussa[145]. Tuttavia, i giudici di legittimità evidenziano il ruolo centrale e l'utilità dell'individuazione di tali parametri generali come strumento di supporto all'attività del giudice al fine di orientare il proprio giudizio di ragionevolezza temporale[146].

I parametri temporali processuali penali generali sono poi di recente stati valorizzati in un ambito parzialmente diverso da quello della valutazione della ragionevole durata. Infatti, nel contesto del «Piano nazionale di ripresa e resilienza» (P.N.R.R.), come si è già avuto modo di osservare (v. *supra* I.3), sono stati individuati degli obiettivi quantitativi incentrata su un

[144] Per un approfondimento sulle conclusioni a cui sono giunti gli autori all'esito della ricerca v. CALVEZ F., REGIS N., *op. cit.*, pp. 73-74. Interessanti sono anche delle tabelle riepilogative in cui vengono analizzate le durate e le caratteristiche dei procedimenti che sono stati oggetto di decisioni da parte della Corte, suddivisi in casi complessi e semplici (allegati 3 e 4, pp. 91-122).

[145] Il riferimento va al testo della poesia «La statistica» di Trilussa, nome d'arte Carlo Alberto Camillo Salustri, che ironicamente evidenzia la circostanza per cui se mediamente ogni persona mangia un pollo, questo può essere anche l'esito del fatto che un individuo ne mangia due mentre l'altro nessuno.

[146] Cfr. Cass. Civile, sez. I, 04.02.2003, n.1600.

parametro generale inerente alla durata media dei procedimenti, quale la riduzione del *disposition time* nazionale. Si ricorda che il *target* per quanto riguarda l'ambito penale è della diminuzione della durata stimata, entro il 2026, del 25% rispetto al dato registrato nel 2019.

Appare evidente in questo caso che il parametro temporale della durata media è stato utilizzato per individuare degli obiettivi di durata generali che, però, prescindono dalla valutazione della durata ragionevole e sono diretti, invece, al conseguimento di risorse economiche da parte dell'Unione europea.

Conclusivamente si può quindi affermare che, a seconde del fine con cui si indaga la durata processuale penale, cambiano le modalità di misurazione del periodo temporale di riferimento e i parametri di giudizio. Nel caso in cui si analizzi la durata del singolo procedimento con un'ottica soggettiva, quale quella della valutazione del rispetto del diritto individuale alla ragionevole durata, occorrerà soffermarsi sulle specificità dell'unità stante la necessità di un rilevamento preciso. Diversamente, qualora l'analisi si incentri sulla generalità dei procedimenti, come nel caso della ricerca di parametri generali e astratti o del raggiungimento di obiettivi di sistema, il *focus* sarà incentrato sulla fissazione di misure oggettive di riferimento (individuate dal legislatore a partire da una valutazione astratta, come nel caso dei termini fissati dalla Legge Pinto, o concreta, come nel caso della fissazione degli obiettivi del P.N.R.R. partendo da dati empirici).

Avendo chiari questi parametri sulla durata individuati dalla L. 89/2001, dal gruppo di lavoro SATURN/CEPEJ e dagli obiettivi del P.N.R.R. è possibile passare all'analisi dei tempi della giustizia penale italiana e, in particolare, dei tribunali del distretto di Corte d'appello di Milano.

II.5 La situazione italiana. La durata del primo grado di giudizio nei processi nazionali

Il tema della durata dei processi penali, che, come visto, ha una rilevanza centrale nel quadro delle garanzie costituzionali e sovranazionali, si presta molto bene all'analisi statistica.

Infatti, attraverso le rilevazioni quantitative è possibile comprendere quale sia la situazione attuale del nostro Paese, come questa si stia evolvendo e dove si colloca l'Italia nel panorama europeo.

Tali analisi sono importanti per la presente ricerca perché permettono di individuare il presupposto per le fasi successive dello studio empirico; infatti, per poter comprendere come agiscono e quale impatto hanno i riti alternativi sulle tempistiche processuali, occorre, innanzitutto, conoscere i dati sulla durata dei processi, soprattutto quelli relativi al primo grado di giudizio.

Inoltre, queste informazioni sono fondamentali per comprendere se è presente, ed eventualmente a quanto ammonta, il *gap* tra la durata media dei processi penali e i parametri astratti di riferimento, il cui raggiungimento rappresenta l'obiettivo ideale del sistema.

È possibile indagare la portata temporale dei processi attraverso una serie di strumenti di misurazione della durata processuale che hanno modalità di calcolo, funzioni, vantaggi e svantaggi diversi. Si tratta dei parametri della giacenza media, del *disposition time* e della durata media effettiva.

Il calcolo del tempo medio di giacenza, mutuato e adattato dal mondo dell'analisi contabile, è calcolato come rapporto tra la somma dei procedimenti pendenti e la somma di quelli iscritti e definiti, moltiplicato per i giorni dell'anno. La formula può essere sinteticamente rappresentata come: [(Procedimenti pendenti iniziali + pendenti finali)/(procedimenti sopravvenuti + definiti)]*365.

Questa è stata la prima formula utilizzata, a partire dagli anni '70, nel nostro Paese per stimare la durata dei procedimenti, anche se attualmente è caduta quasi completamente in disuso. Principali utilizzatori sono stati l'ISTAT – per lungo tempo organo deputato alla raccolta e all'analisi dei dati sulla giustizia italiana (v. *supra* I.3) – e la Corte di cassazione, che lo ha applicato per lungo tempo nelle relazioni annuali sull'amministrazione della giustizia[147]. Tale sistema è ancora utilizzato, in concorso con altri, dall'Ispettorato generale presso il Ministero della Giustizia per verificare se l'attività degli uffici giudiziari si sviluppi in conformità con le leggi, i regolamenti e le istruzioni ministeriali.

Il vantaggio di questo sistema è dato dal fatto che è stato utilizzato per molto tempo; quindi, permette di fare analisi comparative aventi un periodo di riferimento ampio; tuttavia, il principale svantaggio è che l'utilizzo massivo di questa formula di calcolo è stato via via abbandonato da quasi un ventennio, poiché abbastanza complesso, relativamente poco preciso e superato da indici adottati a livello europeo. Pertanto, risulta complesso il reperimento (o il calcolo) di questo dato a livello macro-aggregato nazionale.

Il secondo strumento di misurazione è quello della durata media effettiva, che è andata progressivamente a sostituire la giacenza media.

Questo indicatore misura il tempo che è stato effettivamente necessario per definire i procedimenti che si sono conclusi nel periodo di riferimento. La durata effettiva è determinata dalla differenza tra la data di sopravvenienza e la data di definizione. Queste possono variare a seconda del fatto che venga calcolata l'intera durata del procedimento; quindi,

[147] Per un approfondimento in merito a questa formula prognostica e per un'interessante analisi sulla durata dei procedimenti penali tra codice Rosso e codice Vassalli, effettuata attraverso la comparazione dei dati nazionali calcolati con questa tecnica e relativi al periodo 1975-2001, si veda GIALUZ M., DELLA TORRE J., *op. cit.*, pp. 200 e 202.

dall'iscrizione a ruolo fino alla data in cui viene emessa la sentenza o un altro provvedimento definitivo, oppure può essere utilizzata per misurare la durata di alcune fasi del procedimento penale. La durata effettiva media è individuata facendo la media della durata di tutti i procedimenti definiti nell'arco temporale e spaziale di riferimento.

Il calcolo della durata media effettiva dei procedimenti penali è utilizzato dal Ministero della giustizia a partire dal 2005 e viene tuttora stabilmente impiegato per l'elaborazione delle statistiche ufficiali, diffuse attraverso la banca dati pubblica della DGStat o compendiate nelle relazioni annuali della Corte di cassazione sull'andamento della giustizia, predisposte in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario[148].

L'aspetto positivo di questo strumento è che, a differenza della giacenza media e del *disposition time*, non si tratta di una formula che stima la durata dei procedimenti penali ma la determina in modo effettivo, permettendo di conoscere la durata necessaria per definire ogni singolo procedimento. Fornisce, quindi, indicazioni molto più precise, che costituiscono il presupposto per effettuare analisi statistiche dettagliate.

Quanto agli aspetti negativi, tale metodo di calcolo richiede la raccolta di dati puntuali e di dettaglio che spesso non sono disponibili poiché di difficile reperimento. Infatti, per poter collezionare determinate informazioni, quali la data di iscrizione e di definizione di ogni singolo procedimento, occorre predisporre un sistema statistico capillare ed efficiente, con conseguenti elevati costi di gestione.

Stante l'esistenza di realtà in Europa dove non vengono abitualmente raccolti i dati necessari a calcolare la durata media effettiva, è stato elaborato l'indice del *disposition time*.

Si tratta di un sistema di calcolo presuntivo, che stima la durata che sarà prevedibilmente necessaria per definire i procedimenti pendenti in un determinato momento, assumendo che la capacità di smaltimento sia mantenuta inalterata nel corso del tempo.

L'indice è incentrato sul confronto tra le pendenze alla fine dell'anno e il numero di procedimenti definiti nello stesso. La formula di calcolo è la seguente: procedimenti pendenti finali (calcolati sottraendo al numero dei procedimenti iscritti il numero dei procedimenti definiti e sommando con l'eventuale arretrato) diviso per il numero di procedimenti definiti nell'anno, moltiplicato per 365 giorni. Più sinteticamente: pendenti finali/definiti*365.

Quanto alla lettura del risultato, qualora questo sia pari o inferiore a 365 l'ufficio sarà presumibilmente in grado di definire entro il lasso temporale di un anno le pendenze sopraggiunte (o accumulate). Qualora si presenti un valore superiore a 365, questo indica che non si è in grado di definire tutti i procedimenti sopraggiunti o precedentemente accumulati e, quin-

[148] In merito alle caratteristiche della banca dati DGStar, ai dati contenuti e ai relativi limiti v. *supra* I.6. Le relazioni annuali sull'amministrazione della giustizia sono liberamente e facilmente reperibili presso il sito internet della Corte di cassazione: www.cortedicassazione.it.

di, presumibilmente per definire i procedimenti pendenti in un dato momento sarà necessario un tempo superiore all'anno.

Come anticipato, la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), dovendo provvedere all'analisi comparativa delle situazioni giudiziarie dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, ma trovandosi nell'impossibilità di avere a disposizioni dati di dettaglio, ha sviluppato il *disposition time* a partire dai primi anni del XX secolo. Attualmente questa formula di calcolo trova amplissima diffusione nella comparazione giudiziaria statistica nel contesto europeo (v. *supra* II.5), sia da parte del Consiglio d'Europa sia dell'Unione europea, che l'ha indicato quale *key performance indicator* per valutare il raggiungimento da parte del nostro e di altri Paesi degli obiettivi connessi alla distribuzione delle risorse del fondo *Next Generation EU*.

I pro di questo indice sono legati al fatto che richiede una mole di dati inferiore, di più facile reperimento e, quindi, un sistema di raccolta meno strutturato. Infatti, è sufficiente conoscere i numeri assoluti aggregati relativi ai procedimenti pendenti e definiti, che vengono ordinariamente raccolti da tutti gli Stati. Inoltre, essendo un sistema diffuso nei diversi Paesi ed essendo annualmente indagato dalla CEPEJ è facilmente consultabile. Inoltre, è l'unico indice che permette un'attività di comparazione statistica diffusa tra gli ordinamenti giudiziari dei diversi Paesi della "grande" Europa.

Quanto agli svantaggi, il *disposition time* è uno strumento molto meno preciso della durata media effettiva, tanto che il tempo stima di definizione è fisiologicamente diverso da quello effettivamente necessario, come avremo modo di approfondire oltre. Inoltre, non permette analisi di dettaglio, ma solo di identificare dei valori di massima.

Conclusa la panoramica sugli strumenti utilizzabili è giunta l'ora di esaminare i dati nazionali.

Per inquadrare la posizione del nostro Paese in punto di durata prevista dei procedimenti penali nel contesto europeo, è possibile confrontare i *disposition time* degli Stati membri del Consiglio d'Europa, elaborati dalla CEPEJ sulla base dei dati raccolti nell'ambito del più generale «*Report on evaluation of judicial systems*» (Tab. 7). Questa relazione viene realizzata con cadenza biennale e le informazioni poste alla base vengono raccolte, a partire dal 2010, attraverso dei questionari sottoposti a dei referenti nazionali. La collaborazione non è obbligatoria per gli Stati membri, tanto che alcuni non hanno mai partecipato o forniscono sporadicamente dati parziali[149]. I tempi necessari per l'analisi di questa mole di dati non sono indiffe-

[149] Non sono stati riportati in tabella i dati relativi agli Stati membri che non hanno mai inviato informazioni oppure lo hanno fatto in modo talmente parziale che si è ritenuto di non evidenziarli compiutamente. Questi dati parziali sono comunque stati considerati per effettuare il calcolo delle medie e, qualora risultassero il valore massimo (val. max), questo è stato indicato tra parentesi. In particolare, i Paesi per i quali i dati sono mancanti

renti, tanto è vero che il *report* viene solitamente pubblicato due anni dopo la raccolta dei dati (l'ultimo disponibile è quello del 2022, relativo al 2020).

Iniziando dall'esame dei dati generali riferibili complessivamente alla situazione europea nel 2020 (ultimo periodo disponibile), emerge che la durata media stimata attraverso il *disposition time* dei procedimenti penali è di 502 giorni (poco meno di un anno e quattro mesi), così distribuiti: 198 giorni (circa sei mesi e mezzo) in primo grado, 182 (poco più di sei mesi) in secondo grado e 151 (cinque mesi) per la definizione davanti alle corti supreme.

La situazione non appare nel complesso preoccupante, considerato che tale dato si attesta abbondamene sotto la soglia parametro, di due anni per ogni grado di giudizio, individuata dal gruppo SATURN/CEPEJ[150].

Ciononostante, osservando l'andamento complessivo della durata media dei procedimenti penali in Europa nel periodo 2010-2020 (Tab. 8), non sfugge una crescita quasi costante che ha portato in un decennio a un aumento di quasi un terzo, con una crescita di 129 giorni (più di quattro mesi), pari a un impressionate +32%.

Con riferimento alla durata stimata con il metodo del *disposition time* dei singoli gradi, l'incremento è stato di 46 giorni per il primo grado (+30%), di 42 per il secondo grado (+30%) e di 41 giorni del giudizio innanzi alle corti supreme (+37%).

Soffermandoci anche sui dati intermedi (relativi al 2012, 2014, 2016, 2018) emerge chiaramente che, salvo una lieve flessione nella durata media in primo grado (tra il 2010 e il 2014) e davanti alle corti supreme (tra il 2012 e il 2014), la lunghezza dei procedimenti è sempre cresciuta in tutte le fasi. Tale sviluppo ha subito una repentina impennata, nel 2020, probabilmente anche a causa dei ritardi accumulati durante la crisi epidemiologica da Covid-19, che ha rallentato consistentemente l'attività di tutti gli uffici giudiziari (Graf. 1). Al fine di comprendere quanto questo *trend* di crescita possa costituire una concreta preoccupazione per il futuro sarà interessante analizzare, quando saranno disponibili, i dati successivi al 2020, così da stabilire se la tale imponente crescita sia stata estemporanea e dovuta alle contingenze emergenziali oppure se si tratti dell'inizio di una preoccupantissima tendenza.

In particolare, si è assisto a una dilatazione dei tempi processuali in quasi tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno partecipanti alle rilevazioni, le eccezioni sono poche e la riduzione è comunque generalmente contenuta (attestandosi intorno ai due mesi ad eccezione della Croazia che, in un decennio, ha ridotto i tempi processuali stimati di 169 giorni – circa cinque mesi e mezzo) (Tab. 9). Nel periodo, ci sono Stati che hanno visto un in-

oppure la raccolta è stata sporadica sono: Albania, Andorra, Belgio, Cipro, Grecia, Irlanda, Islanda, Liechtenstein, Lussemburgo, Regno Unito e San Marino.

[150] V. *supra* II.4.

cremento delle tempistiche processuali penali in termini assoluti e/o percentuali superiori rispetto ad altri, ed è proprio su questi che ritengo interessante soffermarsi.

Gli elementi per valutare lo stato di salute di un sistema giudiziario sotto il profilo della durata complessiva stimata possono essere molteplici. Ritengo sia utile esaminarne almeno tre: la lunghezza complessiva della durata stimata media del procedimento – che è utile a individuare la posizione "statica" dello Stato in un dato momento, nel nostro caso l'ultimo riferimento è il 2020 – la variazione in termini assoluti rispetto ai dati medi del 2010 e la variazione percentuale della durata media stimata rispetto a quella del primo dato disponibile, appunto il 2010 (Tab. 9 e Graf. 2)[151]. Da tali analisi è possibile comprendere la posizione "dinamica" dello Stato, ossia in che direzione si sta muovendo. Più nel dettaglio, la variazione in termini assoluti permette, in un'ottica più generale, di comprendere come la crescita (o la riduzione) dei singoli ordinamenti impatti sulla durata media europea, comparando il "contributo" di ogni singolo Stato al già evidenziato *trend* europeo di aumento dei tempi processuali. Diversamente, la variazione percentuale permette di capire quanto la crescita (o la riduzione) sia rilevante nell'ottica del singolo Paese, ovvero quanto la capacità di definizione dei procedimenti penali sia sotto *stress*.

Con riferimento al primo parametro, quello della durata media complessiva del processo penale nei "tre" gradi di giudizio, appare evidente che i Paesi più in difficoltà sono l'Italia, dove la lunghezza stimata per il 2020 è di 1.902 giorni (equivalente a oltre 5 anni e due mesi), Malta, con 1.337 giorni (pari a tre anni e otto mesi), "spalmati" su soli due gradi di giudizio, la Turchia (1.054 giorni, ovvero poco meno di tre anni) e Monaco (984 giorni, pari a due anni e otto mesi). Gli Stati che hanno una durata stimata superiore a quella media (531 giorni) sono i Paesi Bassi (784 giorni, equivalenti a circa due anni e due mesi), la Spagna (710 giorni, poco inferiore ai due anni), l'Armenia (579 giorni) e l'Ucraina (570 giorni, ossia circa un anno e sette mesi). Appare interessante evidenziare che, come emerge dalla distribuzione mostrata nel grafico 2, su cui meglio ci soffermeremo, sono pochi i Paesi che si attestano oltre la durata stimata media e, invece, molti quelli che presentano una media inferiore. Questo significa che gli stati più "lenti" presentano tempi molto superiori a quelli degli altri, tanto da "trascinare" verso l'alto l'asticella. Un contributo in questo senso è sicuramente fornito dal nostro Paese, che presenta una durata quasi quattro volte supere alla media; su questa drammatica situazione torneremo oltre, soffermandoci sull'evoluzione della durata nazionale stimata attraverso l'analisi del *disposition time* anche con riferimento agli anni 2021, 2022 e 2023.

[151] Al fine di decidere quali dati, Stati e periodo esaminare sotto questo punto di vista, si è scelto di analizzare il periodo più ampio possibile, 2010-2020. Conseguentemente vengono riportati nella tabella 9 e nel grafico 2 solo i Paesi che hanno partecipato a entrambe le rilevazioni.

I Paesi che hanno registrato un aumento maggiore della durata processuale in termini assoluti nel periodo 2010-2020 sono stati, tra quelli che hanno partecipato a entrambe le rilevazioni, nell'ordine, Malta (+578 giorni), dove i tempi necessari per decidere in modo definitivo un procedimento penale sono cresciuti in un decennio di circa un anno e sette mesi, seguono l'Armenia, con una dilatazione della lunghezza media stimata dei processi di 450 giorni (poco meno di un anno e tre mesi) e, con un incremento poco inferiore all'anno, l'Azerbaigian (+352 giorni), l'Italia (+347 giorni), l'Ucraina (+326 giorni), la Spagna (+323 giorni) e la Georgia, dove l'aumento decennale si è "fermato" a 311 giorni.

Quanto alla variazione percentuale nel periodo, i Paesi che hanno visto peggiorare maggiormente la propria posizione rispetto al 2010 sono tutte ex Repubbliche sovietiche, si tratta di Armenia, dove i tempi sono più che triplicati (con un aumento del 349%), Azerbaigian (+279%), Georgia (+222%), Ucraina (+134%) e Moldavia (+117%).

Il fatto di "eccellere" rispetto a uno dei criteri qui esposti comporta necessariamente un certo grado di attenzione e un monitoraggio attento. È possibile dividere gli Stati in base al loro "stato di salute", sulla base della durata media assoluta nel 2020 e dell'andamento rispetto al 2010, in quattro gruppi (Graf. 2, quadranti A, B, C e D). Il primo (rappresentato dai Paesi ricadenti nel quadrante A, in alto a sinistra, del grafico n. 2) riunisce quei Paesi che presentano una decisa crescita dei tempi processuali nel decennio (superiore alla media di 129 giorni), ma la cui durata stimata media è comunque inferiore a quella europea. Appartengono a tale categoria Azerbaigian, Georgia, Moldavia, Austria, Macedonia del Nord e Romania. Si tratta di situazioni attualmente (al 2020) non ancora preoccupanti, non patologiche, ma ci sono dei sintomi che necessitano di attento monitoraggio, stante il rischio, in caso di mantenimento del *trend* di passare nel gruppo B.

Gli Stati rientranti in questo quadrante (in altro a destra del grafico 2) sono i "malati" cronici. Si tratta di Paesi che, stante la crescita superiore alla media di variazione rispetto al 2010, presentano una durata media stimata tra le più lunghe d'Europa. Rientra in questa categoria l'Italia, che, al 2020, ha la durata stimata media più elevata per la definizione dei procedimenti penali (oltre cinque anni) e che ha visto dilatarsi di quasi un anno i tempi processuali rispetto al 2010, quando erano già i meno lusinghieri tra quelli esaminati. In una situazione analoga si trova Malta, i cui tempi processuali sono quelli maggiormente cresciuti in termini assoluti nell'ultimo decennio (circa un anno e sette mesi) e che ha la seconda durata media stimata più elevata nel 2020 (circa tre anni e otto mesi). Altre situazioni non altrettanto acute, ma comunque severe, sono quelle di Spagna, Armenia e Ucraina, dove la decisa crescita dal 2010 ha portato a una durata media stima superiore all'anno e mezzo. Con riferimento a

quest'ultimo Paese è probabile che le vicende belliche successive al periodo di monitoraggio possano ulteriormente aggravare la sua posizione.

Nel quadrante C (in basso a destra del grafico) si posizionano i Paesi che sembrerebbero in via di guarigione, ossia che nonostante presentino una durata superiore alla media degli altri Stati; tuttavia, nel decennio hanno visto un miglioramento della propria posizione. Tra quelli analizzati nessun Paese ha le menzionate caratteristiche (si avvicina la Croazia, che per una differenza di soli 15 giorni è sotto la media europea di durata).

Infine, la categoria D raggruppa i Paesi più "virtuosi" sotto il profilo della durata dei tempi processuali (anche se leggendo alcuni dati appare naturale chiedersi se processi mediamente così rapidi consentano una difesa effettiva). Si tratta di Stati che presentano una lunghezza processuale sotto la media e che hanno visto aumentare di poco (meno di quattro mesi) o ridurre la lunghezza processuale media nel decennio. Rientrano in questa categoria situazioni alquanto eterogenee. Da una parte ci sono Paesi caratterizzati da un aumento contenuto nel decennio che li ha avvicinati alla "pericolosa" soglia media (come il Portogallo, la Svizzera, la Romania e la Lettonia), altri la cui durata sta, invece, decrescendo e che si stanno allontanandoli dalla media a cui erano particolarmente vicini (si tratta di Croazia, Bosnia e Danimarca) e altri ancora che presentano una durata media stimata inferiore all'anno e che è lievemente cresciuta nel periodo o, addirittura, si è ridotta (nella prima ipotesi rientrano Svezia, Slovenia, Polonia, Lituania, Bulgaria ed Estonia; nella seconda, Slovacchia, Norvegia, Repubblica Ceca e Ungheria).

Tabella 7 – *Disposition time* degli Stati membri del Consiglio d'Europa 2010-2020 (in giorni)

Stato	2010				2012				2014			
	I gr	II gr	C.S.	Tot.	I gr	II gr	C.S.	Tot.	I gr	II gr	C.S.	Tot.
Media*	152	140	110	**402**	149	144	116	**409**	132	152	113	**397**
Val. max	SERBIA	ITALIA	TURCHIA	**ITALIA**	SERBIA	ITALIA	ALBANIA (**600**)	**ITALIA**	ITALIA	ITALIA	TURCHIA	**ITALIA**
Italia	329	**999**	227	**1555**	370	**937**	221	**1528**	**386**	**912**	233	**1531**
Armenia	78	35	16	**129**	103	25	101	**229**	135	22	64	**221**
Austria	116	53	94	**263**	115	51	80	**246**	102	55	121	**278**
Azerbaigian	50	38	38	**126**	56	49	53	**158**	63	44	33	**140**
Bosnia H.	345	48	81	**474**	328	55	48	**431**	326	65	41	**432**
Bulgaria	49	48	54	**151**	62	46	40	**148**	74	49	113	**236**
Croazia	221	344	119	**684**	201	624	125	**950**	144	301	100	**545**
Danimarca	99	75	259	**433**	37	95	63	**195**	47	100	-	**NC**
Estonia	60	51	32	**143**	51	28	144	**223**	49	27	58	**134**
Finlandia	107	158	-	**NC**	-	155	132	**NC**	121	170	124	**415**
Francia	-	212	129	**NC**	-	219	142	**NC**	-	246	156	**NC**
Georgia	36	28	76	**140**	46	43	25	**114**	65	63	238	**366**
Germania	104	109	51	**264**	104	109	56	**269**	111	116	86	**313**
Lettonia	77	150	31	**258**	133	110	45	**288**	133	99	47	**279**
Lituania	104	44	94	**242**	72	40	97	**209**	67	46	205	**318**
Macedonia	212	29	44	**285**	203	22	55	**280**	155	44	107	**306**
Malta	331	428	/	**759**	291	780	/	**1071**	306	824	/	**1130**
Moldava	103	66	49	**218**	156	92	51	**299**	102	84	33	**219**
Monaco	-	-	-	**-**	78	-	209	**NC**	81	66	223	**370**

Montene-gro	160	21	-	**NC**	174	13	-	**NC**	189	8	13	**210**
Norvegia	91	46	92	**229**	60	85	166	**311**	65	78	179	**322**
Paesi Bassi	89	207	-	**NC**	99	197	-	**NC**	117	187	-	**NC**
Polonia	96	58	95	**249**	88	48	134	**270**	99	37	109	**245**
Portogallo	302	72	28	**402**	276	91	38	**405**	-	86	52	**NC**
Rep. Ceca	72	23	48	**143**	-	32	35	**NC**	64	30	33	**127**
Romania	85	101	37	**223**	72	250	78	**400**	111	131	84	**326**
Serbia	**504**	107	31	**642**	**387**	81	37	**505**	255	17	57	**329**
Spagna	162	67	166	**395**	136	73	191	**400**	125	70	136	**331**
Slovacchia	168	83	48	**299**	145	77	35	**257**	136	90	44	**270**
Slovenia	138	59	79	**276**	142	49	110	**301**	123	50	90	**263**
Svezia	135	119	54	**308**	123	131	64	**318**	128	119	55	**302**
Svizzera	63	148	86	**297**	137	130	106	**373**	113	120	115	**348**
Turchia	314	-	**636**	**NC**	226	-	291	**NC**	330	-	**391**	**NC**
Ucraina	95	40	109	**244**	79	41	-	**NC**	81	38	30	**149**
Ungheria	104	60	56	**220**	120	69	56	**245**	62	75	49	**186**

Stato	**2016**				**2018**				**2020**			
	I gr	**II gr**	**C.S.**	**Tot.**	**I gr**	**II gr**	**C.S.**	**Tot.**	**I gr**	**II gr**	**C.S.**	**Tot.**
Media	138	154	126	**418**	144	160	145	**449**	198	182	151	**531**
Val. max	ITALIA	MALTA (**1025**)	TURCHIA	**ITALIA**	ITALIA	ITALIA	ISLAN-DA (**487**)	**ITALIA**	MALTA	ITALIA	MONACO	**ITALIA**
Italia	**310**	876	191	**1377**	**361**	**851**	156	**1368**	498	**1.167**	237	**1902**
Armenia	195	51	64	**310**	216	-	51	**NC**	488	65	26	**579**
Austria	129	46	110	**285**	120	43	123	**286**	133	55	250	**438**
Azerbaigian	70	58	101	**229**	73	38	122	**233**	144	127	207	**478**
Bosnia H.	301	77	60	**438**	293	64	63	**420**	316	59	78	**453**
Bulgaria	48	51	86	**185**	52	50	75	**177**	66	56	91	**213**
Croazia	165	230	103	**498**	147	160	136	**443**	223	171	121	**515**
Danimarca	38	85	-	**NC**	41	104	236	**381**	64	141	194	**399**
Estonia	35	21	107	**163**	35	20	68	**123**	30	27	95	**152**
Finlandia	118	149	186	**453**	139	182	88	**409**	189	182	122	**493**
Francia	-	286	173	**NC**	-	310	141	**NC**	-	399	146	**NC**
Georgia	76	84	143	**303**	64	97	200	**361**	126	104	221	**451**
Germania	117	127	95	**339**	-	-	107	**NC**	-	-	77	**NC**
Lettonia	135	74	66	**275**	118	72	87	**277**	192	81	99	**372**
Lituania	65	46	73	**184**	54	61	95	**210**	73	67	118	**258**
Macedonia	171	103	233	**507**	190	146	152	**488**	216	166	54	**436**
Malta	294	1.025	/	**1319**	299	534	/	**833**	**792**	545	/	**1337**
Moldava	131	51	59	**241**	171	65	64	**300**	242	113	**118**	**473**
Monaco	117	65	209	**391**	80	144	219	**443**	108	146	730	**984**
Montene-gro	145	7	26	**178**	199	7	30	**236**	253	10	30	**293**
Norvegia	73	95	171	**339**	104	88	103	**295**	66	128	34	**228**
Paesi Bassi	128	208	-	**NC**	104	245	240	**589**	139	348	261	**748**
Polonia	95	39	97	**231**	111	43	242	**396**	82	61	151	**294**
Portogallo	235	105	50	**390**	205	121	59	**385**	280	142	67	**489**
Rep. Ceca	67	27	55	**149**	65	26	44	**135**	72	34	38	**144**
Romania	111	115	66	**292**	98	106	222	**426**	113	122	134	**369**
Serbia	274	23	63	**360**	132	28	71	**231**	155	36	-	**NC**
Spagna	163	56	157	**376**	170	55	239	**464**	247	59	412	**718**
Slovacchia	63	28	71	**162**	124	40	92	**256**	125	45	101	**271**
Slovenia	141	46	136	**323**	142	44	167	**353**	165	26	147	**338**
Svezia	133	107	35	**275**	151	124	29	**304**	149	156	35	**340**
Svizzera	96	114	143	**353**	100	138	87	**325**	125	150	136	**411**
Turchia	302	83	**491**	**876**	303	240	423	**966**	390	311	353	**1054**
Ucraina	166	68	142	**376**	271	260	261	**792**	298	121	151	**570**
Ungheria	59	68	55	**182**	59	65	61	**185**	54	48	66	**168**

Fonte: CEPEJ – database dinamico

Legenda:

I gr = primo grado *II gr = secondo grado* *C.S. = corte suprema* *- = dati non disponibili*
/ = privo corte suprema *N.C. = non calcolabile*

*** per calcolare la durata media sono stati tenuti in considerazioni anche i dati parziali degli Stati non riportati in tabella**

Tabella 8 – Variazione della durata del *disposition time* medio negli Stati del Consiglio d'Europa 2010-2020

Durata media	2010	Variazione 2010-2012 (%)*	2012	Variazione 2012-2014 (%)*	2014	Variazione 2014-2016 (%)*	2016	Variazione 2016-2018 (%)*	2018	Variazione 2018-2020 (%)*	2020	VARIAZIONE 2010-2020 (%)*
Primo grado	152	-3 (-2%)	149	-17 (-11%)	132	+6 (+5%)	138	+6 (+4%)	144	+54 (+38%)	198	+46 (+30%)
Secondo grado	140	+4 (+3%)	144	+8 (+7%)	152	+2 (+1%)	154	+6 (+4%)	160	+22 (+14%)	182	+42 (+30%)
Corti supreme	110	+6 (+5%)	116	-3 (-3%)	113	+13 (+12%)	126	+19 (+15%)	145	+6 (+4%)	151	+41 (+37%)
Totale	**402**	**+7 (+2%)**	**409**	**-12 (-3%)**	**397**	**+21 (+5%)**	**418**	**+31 (+7%)**	**449**	**+82 (+18%)**	**531**	**+129 (+32%)**

Fonte: rielaborazione propria a partire dai dati del database dinamico CEPEJ

* Valore approssimato (per eccesso ≥0,5%; per difetto <0,5%)

Grafico 1 - Andamento medio europeo (Paesi Cons. d'Europa) della durata dei processi penali

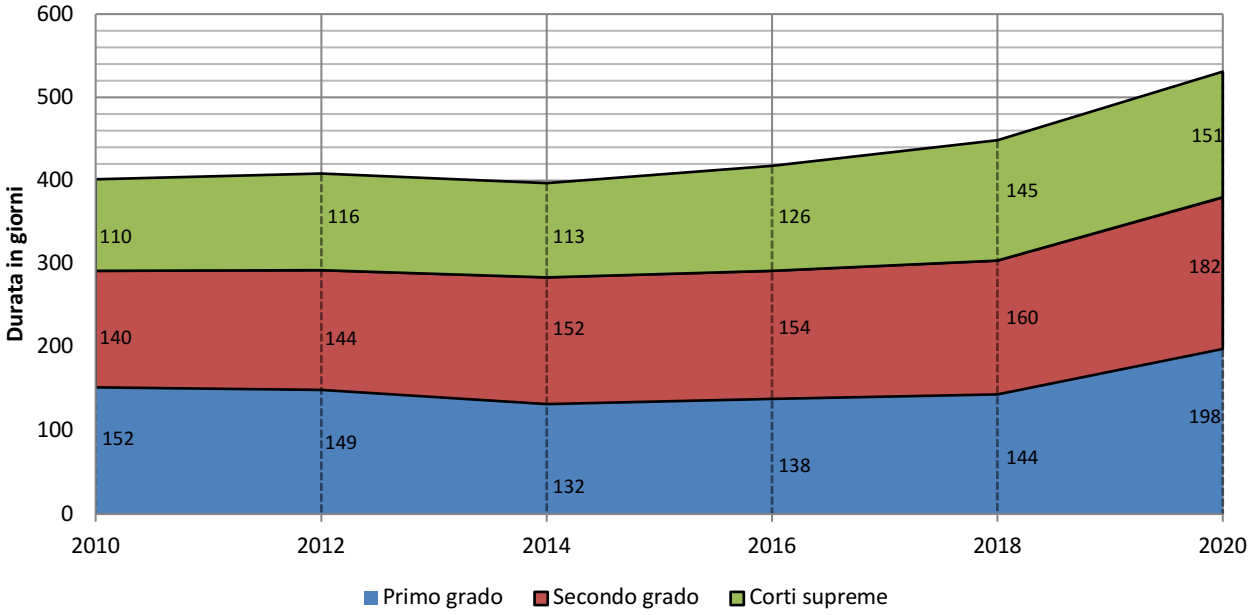


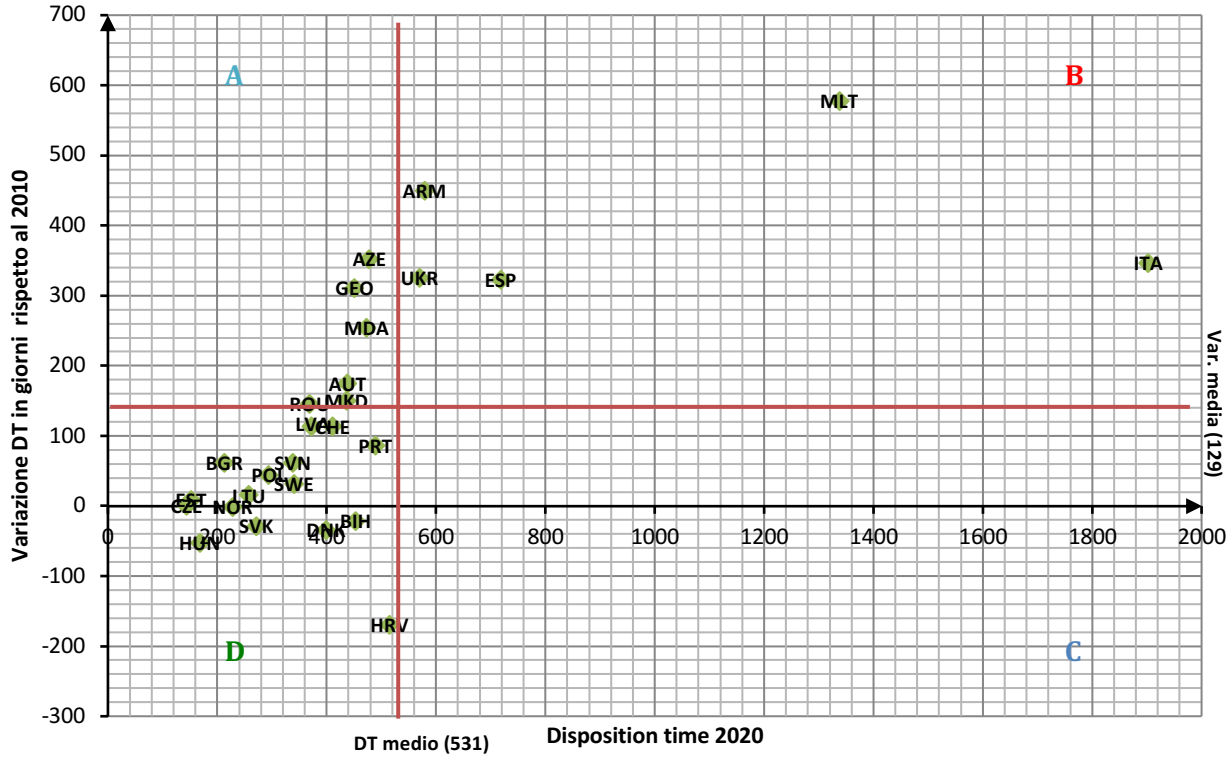
Tabella 9 – Variazione del *disposition time* totale medio dei processi penali 2010-2020

Stato	DT 2010 (gg)	DT 2020 (gg)	Variazione DT 2010-2020 (gg)	Variazione DT 2010-2020 (%)
Italia	1555	1902	**347**	**22%**
Armenia	129	579	**450**	**349%**
Austria	263	438	**175**	**67%**
Azerbaigian	126	478	**352**	**279%**
Bosnia H.	474	453	**-21**	**-4%**
Bulgaria	151	213	**62**	**41%**
Croazia	684	515	**-169**	**-25%**
Danimarca	433	399	**-34**	**-8%**
Estonia	143	152	**9**	**6%**
Georgia	140	451	**311**	**222%**
Lettonia	258	372	**114**	**44%**
Lituania	242	258	**16**	**7%**

Macedonia	285	436	**151**	**53%**
Malta	759	1337	**578**	**76%**
Moldava	218	473	**255**	**117%**
Norvegia	229	228	**-1**	**0%**
Polonia	249	294	**45**	**18%**
Portogallo	402	489	**87**	**22%**
Rep. Ceca	143	144	**1**	**1%**
Romania	223	369	**146**	**65%**
Spagna	395	718	**323**	**82%**
Slovacchia	299	271	**-28**	**-9%**
Slovenia	276	338	**62**	**22%**
Svezia	308	340	**32**	**10%**
Svizzera	297	411	**114**	**38%**
Ucraina	244	570	**326**	**134%**
Ungheria	220	168	**-52**	**-24%**
MEDIA	**402**	**531**	**129**	**32%**

Fonte: rielaborazione propria a partire dai dati del database dinamico CEPEJ

Grafico 2 - Distribuzione tra durata 2020 e varizione rispetto al 2010



Legenda codici*:

ITA	Italia	ARM	Armenia	AUT	Austria	AZE	Azerbaigian	BIH	Bosnia H.	BGR	Bulgaria
HRV	Croazia	DNK	Danimarca	EST	Estonia	GEO	Georgia	LVA	Lettonia	LTU	Lituania
MKD	Macedonia	MLT	Malta	MDA	Moldavia	NOR	Norvegia	POL	Polonia	PRT	Portogallo
CZE	Rep. Ceca	ROU	Romania	ESP	Spagna	SVK	Slovacchia	SVN	Slovenia	SWE	Svezia
CHE	Svizzera	UKR	Ucraina	HUN	Ungheria						

*** Ogni Stato è indicato con il relativo codice ISO 3166-1 alpha-3 di appartenenza**

Concluso questa rapido affresco del contesto europeo, è giunto il momento di analizzare in modo più approfondito i dati sulla durata dei procedimenti penali definiti nello "stivale".

Come detto a suo tempo, i metodi più diffusi a disposizione per l'analisi dei tempi processuali italiani sono due, il *disposition time*, a carattere presuntivo ma di più semplice

calcolo e utile a comparare i dati anche in chiave europea, e la durata media effettiva, più precisa e idonea a raggiungere un maggiore livello di approfondimento.

Rispetto al *disposition time* nazionale, si è appena visto che nel contesto dell'analisi statistica comparata a livello sovranazionale, permette di stabilire come l'Italia sia il Paese con la durata media stimanta più lunga al 2020 e di afferamare che nel decennio 2010-2020 ha avuto una crescita superiore a quella degli altri Paesi partecipanti alle indagini della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ).

Ripartendo da questo punto, è possibile approfondire l'andamento del *disposition time* per gli anni 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020, calcolato nel contesto del *report* CEPEJ, nonché 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023 (primi tre trimestri), elaborato dal Ministero della giustizia nel contesto del monitoraggio degli obiettivi del P.N.R.R. (Tab. 10 e Graf. 3).

Dai dati sulla durata media stimata totale del processo nei tra gradi, è evidente un andamento nel periodo 2010-2023 compessivamente di contrazione dei tempi processuali stimati, che si sono ridotti di 566 giorni (di quasi un anno e sette mesi, corrispondente alla riduzione di oltre un terzo, -36%). Andando ad approfondire questo *trend* di massima, si può osservare una lenta ma costante decrescita della durata stimata dal 2010 al 2018. Segue una lieve aumento della lunghezza media stimata nel 2019 (+2%) e, successivamente nel 2020, l'impennata coincidente con la crisi pandemica da Covid-19 che ha fortemente rallentato l'attività degli uffici giudiziari (+36/39%), con conseguente riduzione della capacità definitoria e espansione dei tempi medi previsti per definire i procedimenti penali. Infine, negli anni più recenti si è assistito, dapprima, a una fisiologica normalizzazione dei dati che sono tornati a livelli pre-pandemici (-21/23% nel 2021 e -17% nel 2022). Infine, il dato del *disposition time* relativo ai primi tre trimestri del 2023 appare lusinghiero, con una ulteriore netta riduzione dei tempi (-21%) che sono risultati i più bassi del periodo (989 giorni, equivalenti a poco più di due anni e otto mesi).

Soffermandoci sulla composizione della durata media stimata totale, si evidenzia che la voce che contribuisce maggiormente alla durata stimata dei processi, è il giudizio d'appello il grado che richiede un maggiore dispendio temporale, tanto che per la sua celebrazione viene impiegata più della metà del tempo complessivamente necessario per la definizione del giudizio (Graf. 4). Infatti, nel periodo di studio 2010-2023 il dato sulla percentuale di tempo stimata destinata all'appello si è sempre attestata tra il 60% e il 64%.

La seconda voce più rilevanti nella composizione della durata è il tempo dedeicato al giudizio di primo grado, alla cui celebrazione viene dedicata poco meno di un della durata totale. Questo dato però, appare in lieve rialzo, infatti nel periodo 2010-2016 si è sempre

attestato tra il 21% e il 25%, mentre dal 2018 si è sempre stato registrato con valori sopra il 27%, arrivando anche al 29%.

Il giudizio davanti alla Corte di cassazione è quello che storicamente incide meno sulla durata complessiva stimata, poiché assorbe circa un decimo del tempo totale. Questo dato ha seguito una tendenza di decrescita dell'impatto temporale, che è passato dal 15% del 2010 al 10% del 2023.

Appare logico concludere questa analisi sul *disposition time* nazionale affrontando l'ambito per cui questo strumento è più noto, quello del monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi del P.N.R.R. (Graf. 5). Ricordiamo, che questi prevedono la riduzione del *disposition time* complessivo del 25% entro il 30.06.2026, rispetto al dato stiamato al 31.12.2019, attestandosi quindi a circa 1.045 giorni. Più nel dettaglio, è richiesta una riduzione del 28% della durata media stimata dei processi in primo grado e in appello, portandola, rispettivamente, a 282 giorni e 601 giorni. In ragione del fatto che i dati sulla durata stimata del giudizio in Cassazione non sono troppo distanti da quelli medi delle altre corti supreme europee, non sono stati individuati specifici obiettivi di riduzione dei tempi stimati per la definizione del giudizio di legittimità.

Sulla base dei dati di stima diffusi dal Ministero sulla durata media in primo grado, appello e totale, relativi ai primi tre trimestri dell'anno 2023, l'obiettivo della riduzione, rispettivamente del 28% e del 25% sembrerebbe «momentaneamente» raggiunto per quanto riguarda l'attività dei tribunali (il DT I è stimato in 275 giorni, inferiore di circa 7 giorni rispetto all'obiettivo) e la durata stimata complessiva (il DT totale stimato è di 989 giorni, a fronte di un obiettivo di 1.045 giorni), mentre appiono alla portata per quanto riguarda il secondo grado di giudizio (il DT II si è attestato a 613 giorni, poco sopra l'biettivo di 601 giorni)[152]. Ci si limita, qui, a evidenziare che si tratta solo di dati parziali, e, peranto, ci si riserva un'eventuale analisi più approfondita quando i dati saranno maggiormente strutturati.

Tabella 10 – Andamento durata nazionale media dei processi penali calcolata in giorni con il *disposition time* 2010-2023

Durata media *DT*	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (fino terzo trimestre)	VAR. 2010-2023

[152] Per un'analisi sull'andamento di questi dati in rapporto agli obiettivi del P.N.R.R. si rimanda alla Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023 della Presidente della Corte di cassazione, elaborata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 e disponibile all'indirizzo: www.cortedicassazione.it. In merito all'esame dei parametri relativi al primo semestre 2023 si veda GATTA G.L., GIALUZ M., *Riforma Cartabia e durata media del processo penale: - 29% nel primo semestre del 2023. Raggiunto (al momento) il target del PNRR. I dati del monitoraggio statistico del Ministero della Giustizia*, in *Sistema penale*, fascicolo 11, 2023, pp. 71-75.

											(%)**
I grado	329	370 (+12%)	386 (+4%)	310 (-20%)	361 (+16%)	*392* (+8%)	498 (+27) *516* *(+31%)*	*414* (-17%) *(+20%)*	*366* (-13%)	*275* (-25%)	-54 (-16%)
II grado	999	937 (-6%)	912 (-3%)	876 (-4%)	851 (-3%)	*841* (-1%)	1.167 (+39%) *1.188* *(+41%)*	*906* (-22%) *(+24%)*	*755* (-17%)	*613* (-19%)	-386 (-39%)
Cassa-zione	227	221 (-3%)	233 (+5%)	191 (-18%)	156 (-18%)	*166* (+6%)	237 (+43%) *238* *(+43%)*	*184* (-22%) *(+23%)*	*132* (-28%)	*101* (-23%)	-126 (-56%)
Totale	**1.555**	**1.528 (-2%)**	**1.531 (+0%)**	**1.377 (-10%)**	**1.368 (-1%)**	***1.398*** **(+2%)**	**1.902 (+36%)** ***1.942*** ***(+39%)***	***1.504*** **(-21%)** ***(+23%)***	***1.253*** **(-17%)**	***989*** **(-21%)**	**-566 (-36%)**

*Fonte: elaborazioni proprie su dati estratti dal database dinamico CEPEJ e Ministero della giustizia**

*** I dati estratti dalla banca del Ministero della giustizia sono indicati in *corsivo* e ***sottolineati***
** I valori percentuali sono approssimati (per eccesso ≥0,5%; per difetto <0,5%)**

Grafico 3 - Andamento *disposition time* penale nazionale 2010-2023 (fino 3o semestre)

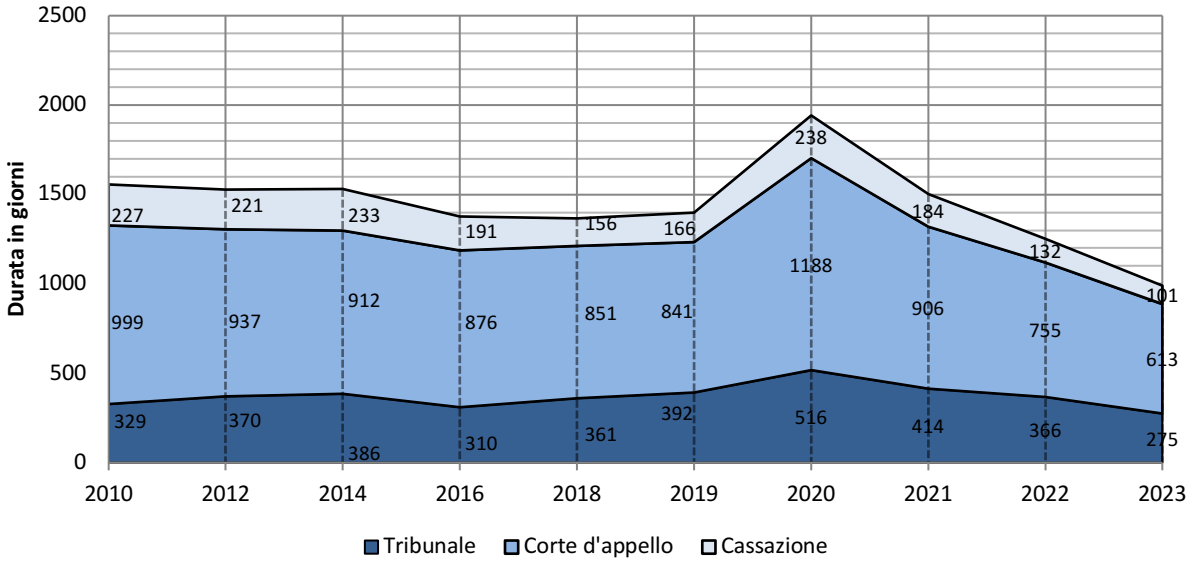


Grafico 4 - Composizione del *disposition time* penale nazionale 2010-2023 (fino 3o semestre)

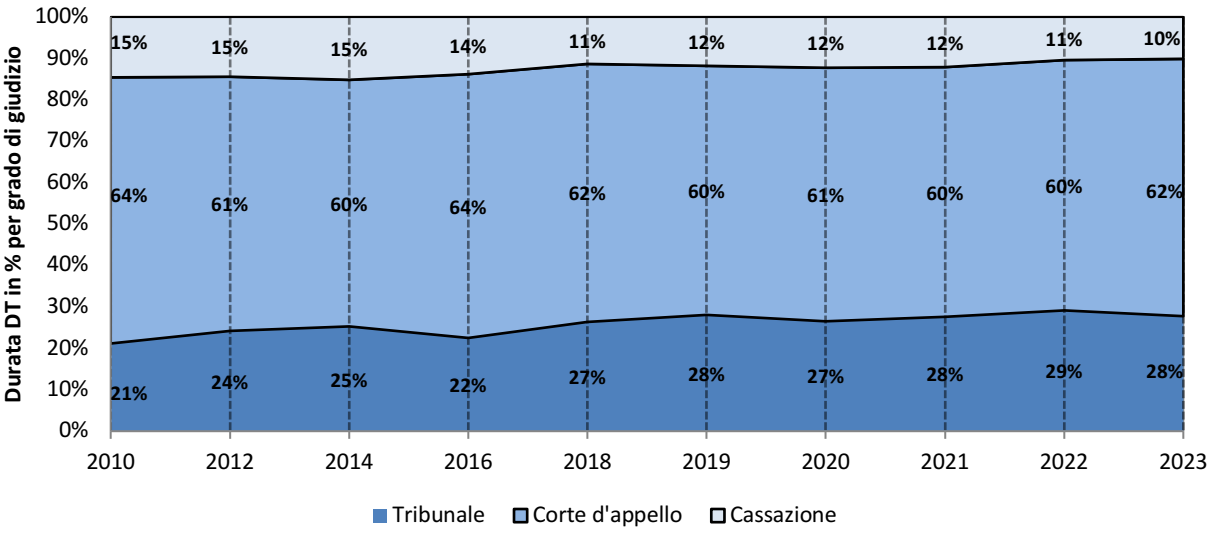
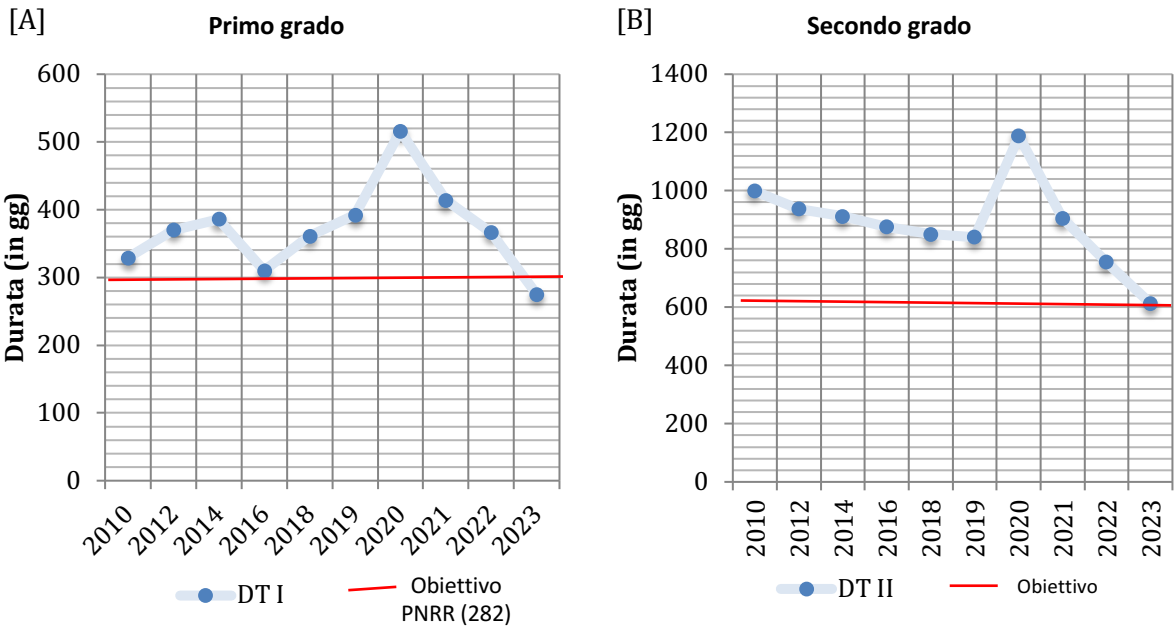
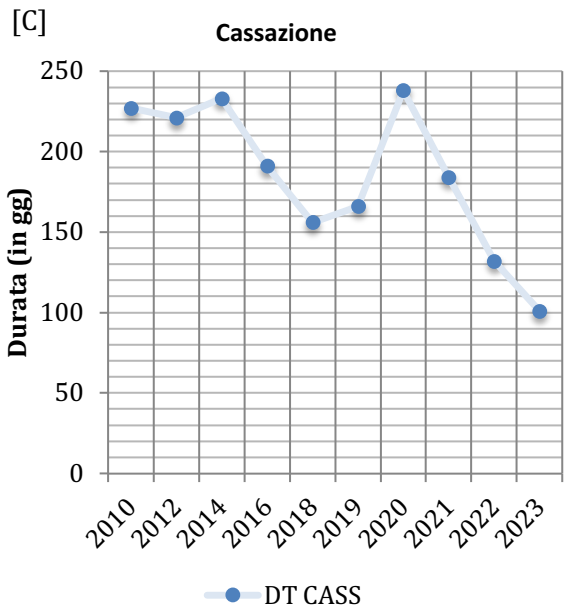
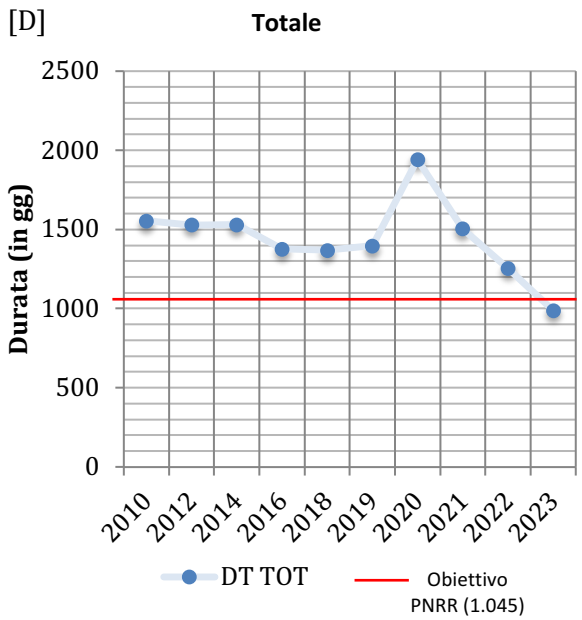


Grafico 5 – Andamenti a confronto durata meda effettiva e durata stimata con *disposition time* 2010-2023 (3º trimestre)







Conclusa l'analisi del *disposition time* nazionale, è giunto il momento di analizzare la durata effettiva media dei processi penali italiani.

In primo luogo, si osserva una crescita di più di un quarto della durata effettiva totale nei processi penali nel periodo 2011-2022[153] (+26%), che ha comportato un aumento del tempo necessario per definirli di circa dieci mesi (+309 giorni) (Tab. 11).

Più dettagliatamente, nell'arco temporale di riferimento il grado che ha visto un maggiore rallentamento è il primo, che ha registrato un aumentare di più della metà della propria lunghezza rispetto al 2011 (+66%, pari a 193 giorni, equivalente a 6 mesi e mezzo). Segue il giudizio d'appello, cresciuto di poco più di un quinto (+22%), i cui tempi medi effettivi di definizione sono incrementati di 148 giorni (ossia poco meno di cinque mesi). Infine, in controtendenza con gli altri due, il tempo di definizione dei processi da parte della Corte di cassazione è cala dal 2011 al 2022 del 15%, con una riduzione di circa un mese (-32 giorni).

Osservando con maggiore attenzione l'evoluzione di questo *trend* (Graf. 6) si può chiaramente individuare nel periodo 2011-2016 un costante e deciso incremento della durata complessiva effettiva, che è aumentata in tutte e tre le sue componenti, soprattutto per quanto riguarda il primo grado di giudizio.

Tra il 2016 e il 2019 la durata è calata leggermente, soprattutto per la contrazione dei tempi necessari per definire il giudizio di legittimità, mentre il dato relativo alla lunghezza media effettiva in primo e secondo grado riamane grossomodo costante.

[153] Il periodo è stato selezionato in base alla disponibilità dei dati, infatti, i dati diffusi dal Ministero in merito alla durata effettiva sono completi solo a partire dall'anno 2011, poiché per il periodo 2005-2010 non sono stati raccolte le informazioni relative ai processi celebrati innanzi alle corti d'appello.

Infine, dal 2020 si assiste a una nuova crescita dei tempi processuali, sicuramente influenzata dal rallentamento complessivo della società derivante dalla crisi pandemica e dai suoi successivi strascichi.

Indagando la composizione della durata media (Graf. 7), emerge che, al 2022, il tempo necessario per la definizione di un giudizio è impiegato per un terzo dai tribunali nella definizione del primo grado di giudizio (33%), per oltre la metà in appello (55%) e il restato dalla Corte di cassazione (15%).

Confrontando i dati più recenti con quelli del 2011 emerge che il "peso" del giudizio di primo grado sulla durata complessiva è cresciuto costantemente nel corso degli anni, passando da impegnare un quarto del tempo totale (25%) a un terzo (33%). Invece, la lunghezza del giudizio di appello si è mantenuta sui medesimi livelli (57% nel 2011, 55% nel 2022) anche se ha presentato delle oscillazioni non indifferenti (alternando fasi di crescita, fino a toccare il 61%, ad altre di decremento, fino a scendere al 52%). Quanto ai tempi di definizione impiegati da parte della Corte di cassazione, questi sono andati a diminuire, e quindi a incidere sempre meno sulla durata complessiva, passando dal 18% al 12%.

Tabella 11 – Andamento durata nazionale media effettiva dei processi penali calcolata in giorni 2010-2022

Durata media *effettiva*	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**Var. 2011 -2022 (%)***
I gr	292	269 (-8%)	273 (+1%)	331 (+18%)	375 (+12%)	454 (+21%)	424 (-7%)	422 (-0%)	421 (-0%)	464 (-10%)	467 (+1%)	485 (+4%)	+193 (+66%)
II gr	679	746 (+10%)	777 (+4%)	792 (+2%)	766 (-3%)	753 (-2%)	805 (+7%)	788 (-2%)	757 (-4%)	756 (-0%)	784 (+4%)	827 (+5%)	+148 (+22%)
Cass	212	216 (+2%)	213 (+1%)	215 (+1%)	219 (+2%)	240 (+10%)	200 (-17%)	180 (-10%)	167 (-7%)	204 (+22%)	211 (+3%)	180 (-14%)	-32 (-15%)
Totale	**1.183**	**1.231 (+4%)**	**1.263 (+3%)**	**1.338 (+6%)**	**1.360 (+2%)**	**1.447 (+6%)**	**1.429 (-1%)**	**1.390 (-3%)**	**1.345 (-3%)**	**1.424 (+6%)**	**1.462 (+3%)**	**1.492 (+2%)**	**+309 (+26%)**

*Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia e della Corte di cassazione**

*** I valori percentuali sono approssimati (per eccesso ≥0,5%; per difetto <0,5%)**

Grafico 6 - Andamento *durata media effettiva* nazionale processi penali in giorni 2011-2022

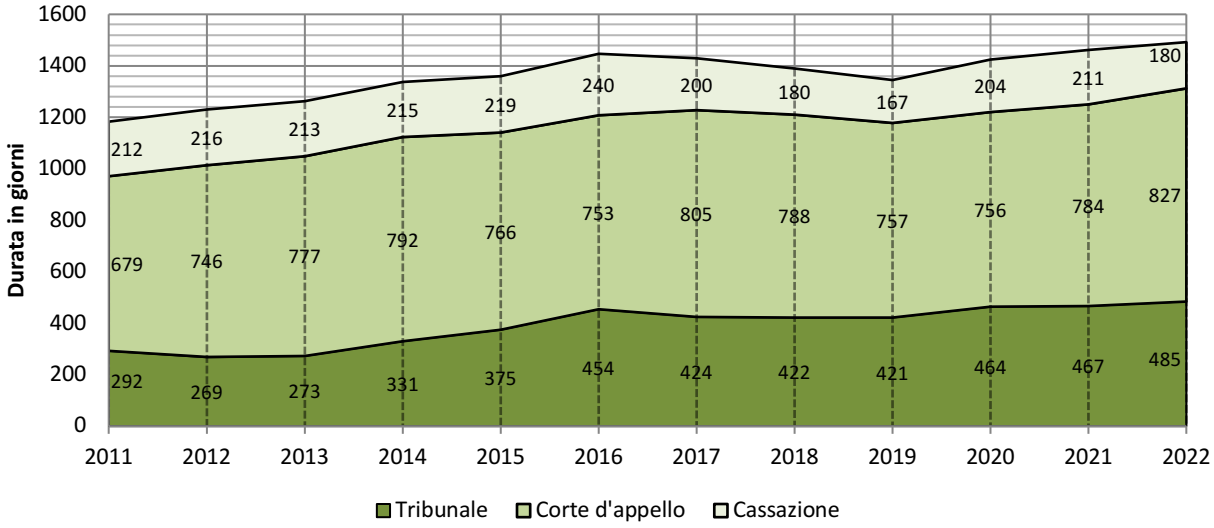
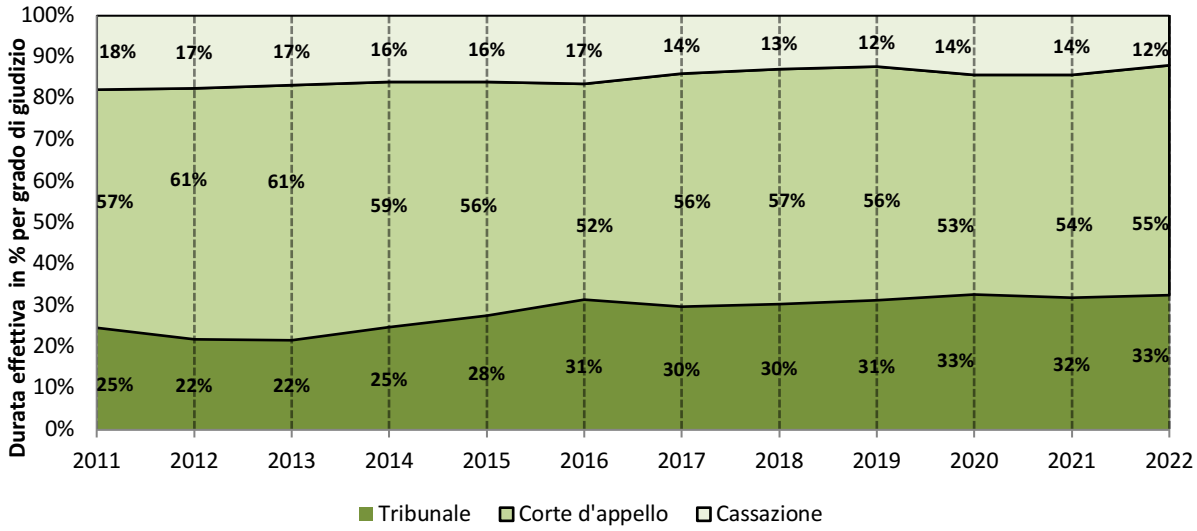


Grafico 7 - Composizione della durata media effettiva dei processi penali nazionali 2011-2022



Prima di proseguire oltre nell'analisi statistica, appare interessante un rapido confronto tra i dati sulla durata media nazionale elaborati utilizzando i due parametri diversi della stima attraverso il *disposition time* e del calcolo della durata effettiva.

Come si è già avuto modo di osservare, questi si basano su formule, hanno funzioni e indagano fenomeni, diversi (v. *supra* I.6).

Quanto al primo aspetto, il *disposition time* è stimato rapportando il numero dei procedimenti pendenti alla fine di un determinato periodo di riferimento con il numero dei procedimenti definiti nello stesso, moltiplicando il risultato per 365 giorni, mentre la durata effettiva è calcolata individuando i giorni intercorsi dalla data di sopravvenienza del fascicolo a quella di definizione.

Il *disposition time* ha la funzione di rispondere al quesito: quanto tempo presumibilmente sarà impiegato per definire i procedimenti iscritti quest'anno? Quindi il *focus* è il procedimento iscritto nell'anno, a prescindere dal momento in cui è stato o sarà definito. La durata effettiva, invece, risponde al quesito: quanto tempo è stato impiegato effettivamente per concludere i processi che sono stati definiti quest'anno? Quindi l'oggetto di indagine è il processo definito, a prescindere dal momento della sua iscrizione (infatti sarà ben possibile che i procedimenti definiti, ad esempio, nell'anno di riferimento siano stati iscritti negli anni precedenti).

Emerge pertanto in modo evidente la differente anche di funzione attribuita ai due strumenti, il *disposition time* ha carattere di stima predittiva *pro futuro*, la durata effettiva è uno strumento di conoscenza del passato. Questo secondo permette di individuare un dato fedele alla realtà ma ha una scarsa capacità predittiva in sé, poiché i processi definiti nell'anno di riferimento risentono molto di quanto accaduto negli anni precedenti. Può essere utilizzato per indagare fenomeni di dettaglio, come, per esempio, l'impatto di determinate modifiche legislative o nei sistemi organizzativi, ma gli effetti si vedranno nella loro interezza solo nei dati successivi di qualche anno. Questo perché è necessario un certo periodo di tempo affinché inizino a concludersi in modo massiccio i procedimenti che sono sopravvenuti dopo la modifica oggetto di valutazione.

Diversamente, il *disposition time*, per quanto meno preciso, è in grado di percepire i possibili *trend* futuri perché, osservando le modifiche della capacità definitoria, permette di individuare delle dinamiche che influenzeranno in modo massivo i procedimenti che si andranno a concludere anche dopo qualche tempo, che avranno "subito" in pieno il fenomeno, mentre i processi definiti nel periodo sono frutto in gran parte di dinamiche dei periodi precedenti e quindi si interfacceranno con il fenomeno solo nella fase "finale" della loro vita. Si tratta di un concetto abbastanza complesso, che però risulta di più facilmente comprensibile attraverso un esempio.

Durante l'anno 2020 è noto che il diffondersi dell'epidemia da Covid-19 ha spinto legislatore ed esecutivo ad adottare misure limitative delle attività che potessero comportare contatti sociali, tra cui quella giudiziaria. La conseguenza è stata un "patologico" ritardo in tutte le attività che erano in corso nel 2020. Questo significa che la capacità di definizione degli uffici giudiziari si è contratta, facendo aumentare parecchio il valore del *disposition time* per l'anno 2020, prevedendo che i procedimenti iscritti nel 2020 avrebbero subito un deciso ritardo nei tempi di definizione, venendo influenzati pesantemente dall'emergenza. Diversamente, la durata effettiva calcolata per il 2020 si è concentrata sui soli processi che sono stati definiti in quell'anno, che potranno aver subito dei ritardi tendenzialmente solo nella fase finale della

loro vita. Conseguentemente la durata effettiva è rimasta costante, se non addirittura diminuita, poiché i pochi "fortunati" procedimenti definiti nel 2020 hanno subito solo un minimo ritardo comprovato dal fatto che sono comunque stati terminati (il problema si pone per questi procedimenti più "sfortunati" che normalmente si sarebbero dovuti concludere nel 2020 ma la cui definizione è avvenuta solo negli anni successivi). Tale situazione emerge bene (Tab. 12 e Graf.8) guardando l'impressionante scollamento tra i dati del *disposition time* 2020 e della durata effettiva 2020, che presentano una differenza di addirittura 515 giorni (ossia ben 1 anno e 5 mesi). Tale differenza si spiega proprio alla luce di quanto detto sopra, il *disposition time*, che ha lo scopo di evidenziare in linea di massima i *trend* futuri, stante la contrazione della capacità definitoria (che è uno dei parametri di calcolo), ha stimato che per definire i procedimenti iscritti nel 2020, mantenendo costante tale capacità, sarebbe servito un tempo molto lungo, pari addirittura a 1.902 giorni (circa 5 anni e due mesi).

Differentemente, il parametro della durata effettiva 2020 non ha risentito particolarmente della contrazione della capacità definitoria, poiché indaga unicamente i procedimenti definiti nell'anno, che proprio per il fatto di essere giunti a conclusione, non hanno subito poi così tanti ritardi, mentre quelli che effettivamente hanno subito una dilazione consistente entreranno nel conteggio dell'anno futuro (rispetto al 2020) in cui saranno effettivamente definiti.

Per poter al meglio comparare i dati calcolati con i due sistemi occorre un passaggio logico ulteriore. Se il *disposition time* ha carattere predittivo e si incentra sui procedimenti iscritti in un determinato atto, per verificare la precisione della previsione occorrerà soffermarsi sull'analisi dei dati relativi ai periodi successivi, quando, presumibilmente, verrà definito quel procedimento.

Pertanto, traslando i dati relativi al *disposition time* dei procedimenti sopravvenuti nel futuro, ad esempio di due anni, e confrontandoli con la durata effettiva dei procedimenti definiti in questo periodo, sarà possibile un sensato confronto (Graf. 8). Ad esempio, occorrerà confrontare il DT 2012 con la durata media effettiva del 2014, il DT 2014 con la durata effettiva 2016, e così via, fino ad arrivare a confrontare il DT 2020 con la durata effettiva 2022. Osservando il grafico n. 8, in cui in blu è indicato il *disposition time* nei diversi gradi e totale, in verde la durata effettiva e in grigio il *disposition time* riferito al biennio precedente (quindi, per esempio, nel quadrante [D] i tre punti indicati rispetto al 2022 sono il DT 2022 in blu, la durata effettiva 2022 in verde e il DT2020 in grigio), appare evidente che l'andamento della durata effettiva e quello del *disposition time* riferito al biennio precedente sono spesso coerenti. Basti osservare il quadrante [D] del grafico 8, ove i valori arrivano addirittura a sovrapporsi.

Ne consegue che l'indice del *disposition time* permette con un certo anticipo di sapere quale sarà tendenzialmente l'andamento dei dati nel medio-breve periodo, ovvero se si verificherà un peggioramento, un miglioramento o se la situazione rimarrà costante.

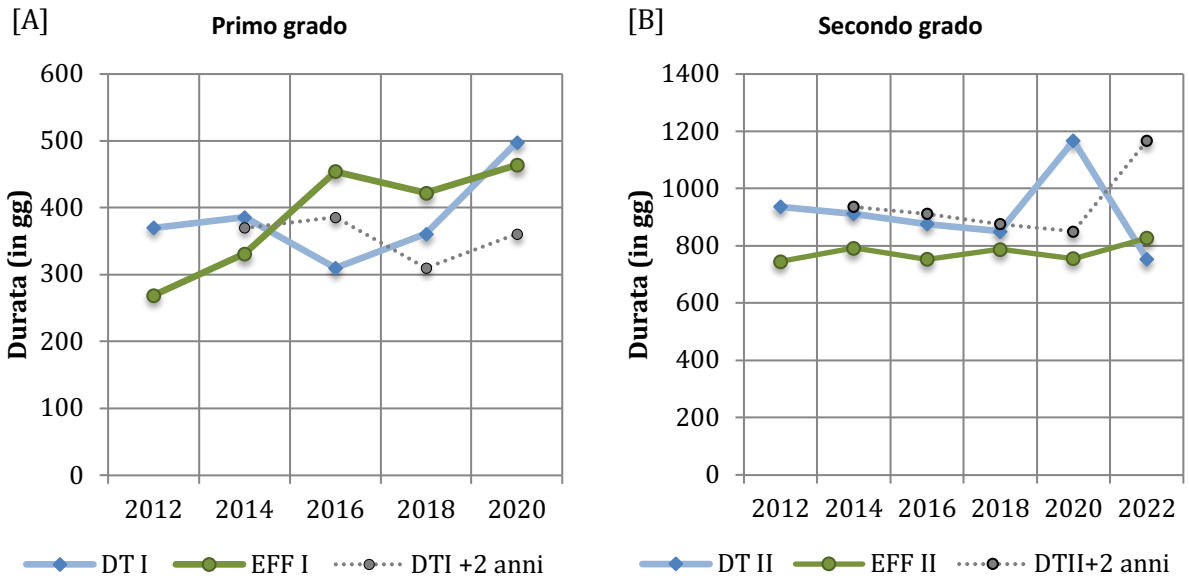
Tuttavia, appare allo stesso modo chiaro che il *disposition time* non è uno strumento particolarmente preciso, perché anche quando riesce a prevedere l'andamento futuro della durata effettiva, si verificano comunque degli scostamenti non indifferenti.

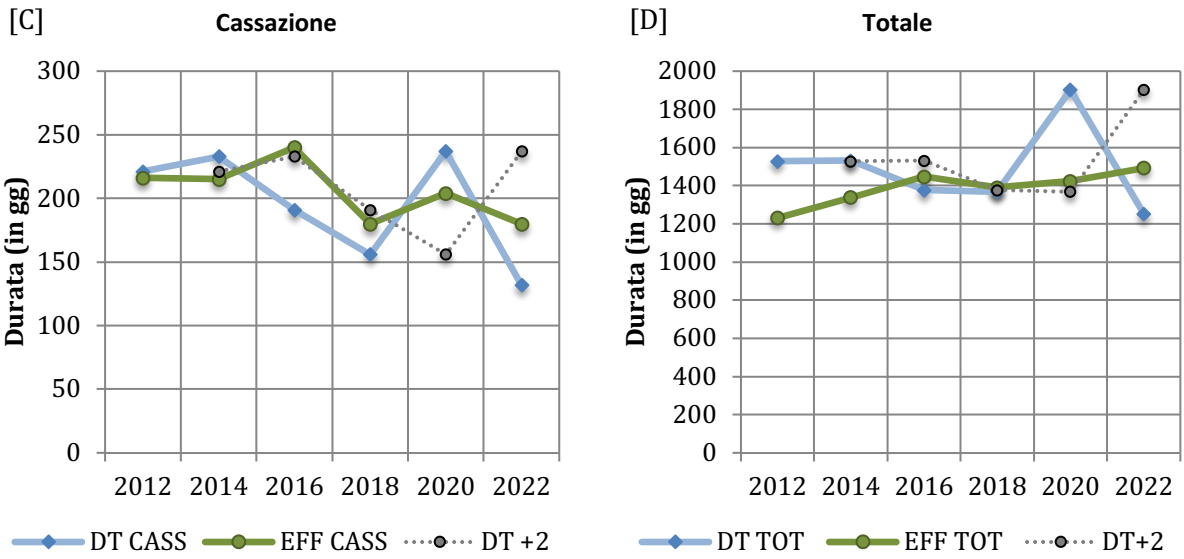
Tabella 12 – Confronto durata nazionale in giorni media effettiva e stimata con *disposition time* 2012-2022

Anno	Metodo calcolo	I grado	Diff. I gr	II grado	Diff. II gr	Cass.	Diff. Cass.	Totale	Diff. tot
2012	*DT*	370	101	937	191	221	5	1.528	297
	Eff.	269		746		216		1.231	
2014	*DT*	386	55	912	120	233	18	1.531	193
	Eff.	331		792		215		1.338	
2016	*DT*	310	144	876	123	191	49	1.377	70
	Eff.	454		753		240		1.447	
2018	*DT*	361	61	851	63	156	24	1.368	22
	Eff.	422		788		180		1.390	
2020	*DT*	498	34	1.167	411	237	33	1.902	515
	Eff.	464		756		204		1.387	
2022	*DT*	366	119	755	72	132	48	1.253	239
	Eff.	485		827		180		1.492	

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia, Corte di cassazione e CEPEJ

Grafico 8 – Andamenti a confronto durata meda effettiva e durata stimata con *disposition time* 2012-2022





Conclusa questa ampia panoramica sulla durata media stimata ed effettiva dei procedimenti penali italiani, è opportuno passare all'analisi statistica della fase che è di maggiore interesse nella presente ricerca, ovvero il primo grado di giudizio.

Sulla scorta dei dati sopra osservati possiamo affermare che la durata media stimata con il *disposition time* per la definizione del processo in primo grado è più che doppia rispetto a quella della media dei Paesi membri del Consiglio d'Europa che hanno partecipato alle rilevazioni sulla qualità della giustizia della CEPEJ (v. *supra* Tab.7). Infatti, nel periodo 2010-2020 la durata europea media stimata per la definizione dei processi da parte dei tribunali di prime cure si è attestata tra i 132 e i 198 giorni (ovvero tra i quattro e i sei mesi), mentre il dato italiano è oscillato nel medesimo periodo tra un minimo di 310 e un massimo di 498 giorni (pari, rispettivamente, a poco più di dieci mesi, nei momenti di maggiore rapidità, e un anno e quattro mesi, in quelli di maggiore difficoltà), permettendo all'Italia di raggiungere il poco invidiabile primato di Stato con la durata stimata più lunga del primo grado di giudizio dal 2014 al 2018 (posizione peraltro persona non per il miglioramento del parametro ma per demeriti altrui).

Un altro dato importante, già emerso, è che la durata del processo di primo grado incide per oltre un terzo sulla durata media totale dei processi. Questo dato è stato confermato sia dall'analisi dei tempi stimati (Tab. 10) sia da quella dei tempi effettivi (Tab. 11). Questo, peraltro è un dato che sta segnando un *trend* di crescita costante, risultando sempre più "pesante" in termini di dispendio di tempo processuale.

Prima di iniziare un'analisi più approfondita dei dati sulla durata effettiva di primo grado c'è ancora un concetto particolarmente importante per la presente ricerca da meglio speci-

ficare, ovvero quella dell'individuazione di una soglia di durata ragionevole e/o soddisfacente del processo di primo grado.

I parametri di valutazione generali e astratti della lunghezza processuale rilevanti ai fini di non incorrere in un'eccessiva durata del procedimento, come abbiamo già visto a tempo debito (v. *supra* II.4), sono:

- 3 anni (1.095 giorni) ai sensi dell'art. 2, co. 2-*bis* della Legge 89/2001 "Pinto";
- 2 anni (730 giorni) per come suggerito dal gruppo di lavoro SATURN della Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa, basandosi sull'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito ai giudizi per possibili violazioni dell'articolo 6 della Convenzione.

Mantenere una durata media nazionale sotto la "soglia Pinto" è fondamentale per evitare, da una parte, una lesione talmente generalizzata del principio alla ragionevole durata del processo da far dubitare della possibilità stessa di poter definire il sistema come "giustizia" e, dall'altra, di accrescere talmente tanto la portata dei risarcimenti dovuti da impiegare più risorse per riparare i danni derivanti dalla cattiva gestione del servizio che per far funzionare lo stesso. Tacendo peraltro le conseguenze sociali che avrebbe una tale *débâcle*.

Rispettare mediamente il parametro di due anni del gruppo SATURN/CEPEJ, invece dovrebbe astrattamente garantire che la maggior parte dei procedimenti definiti si attesti sotto un livello di "rischio" per i parametri della Corte di Strasburgo che, salvo la ricorrenza di condizioni di particolare attenzione connesse all'entità della posta in gioco. Anche se, come vedremo a breve, l'attestarsi sotto questa soglia media potrebbe non essere sufficiente a garantire il rispetto della garanzia della ragionevole durata.

Esistono poi dei parametri di efficienza, quali quelli concordati dall'Italia con la Commissione europea per poter accedere ai fondi del *Next Generation EU.* In particolare, tale soglia è stata individuata, per quanto riguarda la durata media stimata con il sistema del *disposition time* del processo penale di primo grado, in una riduzione del 28% rispetto alla *baseline* relativa al 2019 (che può essere individuata quindi in una durata di circa 280 giorni). Questa soglia è stata valutata come obiettivo minimo di efficienza che la giustizia italiana dovrebbe raggiungere entro il 2026. Per quanto un tale passo sia certamente importante, occorre interrogarsi se una simile durata possa comunque ritenersi idealmente soddisfacente.

Ritengo di dover rispondere in via di massima negativa, infatti, benché un tale miglioramento sarebbe comunque da accogliere con grande plauso, rappresentando un grande passo in avanti rispetto al "passato" cronico ritardo processuale, si tratterebbe comunque di una soglia ben superiore a quella rilevata mediamente a livello europeo. Infatti, tra la media di circa 180 giorni (6 mesi) tenuta dai Paesi che hanno partecipato al rilevamento, per passare

dall'iscrizione del fascicolo al ruolo di primo grado alla sua definizione, e l'obiettivo P.N.R.R. di 280 giorni (di circa 9 mesi e 10 giorni), si ha uno scarto di 100 giorni. In questo modo, anche qualora il nostro Paese riuscisse ad assestarsi su tale soglia, risulterebbe oltre la media europea grossomodo del 55%, che non è poco.

Sia ben chiaro, «io non ho […] smania da mettere il mio Paese al disotto di tutto il mondo»[154] e non ignoro nemmeno il fatto che concorrono alla definizione di tale media anche le celerità, forse eccessive, che vanno a discapito delle garanzie dell'uomo che contraddistinguono alcuni sistemi costituenti modelli tutt'altro che invidiabili (situazione certo bilanciata da Stati dai tempi lunghi come il nostro). Tuttavia, ritengo che tale parametro, di una durata all'incirca di 6 mesi (o 180 gg) dalla sopravvenienza del fascicolo presso la cancelleria del tribunale all'emissione di un provvedimento definitorio da parte del giudice, rappresenti un obiettivo di durata "soddisfacente" o "ideale", inteso come lasso temporale non eccessivamente lungo né talmente breve da incidere negativamente sui diritti difensivi.

Peraltro, oltre che sul piano meramente astratto, questa rappresenta una soglia con un importante valore sia simbolico sia pratico. Quanto al primo aspetto, scendere sotto la media europea per un Paese che fin dall'800 è tra i più lenti del "vecchio continente" significherebbe chiudere finalmente con un passato davvero troppo ingombrante e accertare l'inizio di una nuova "era" per la giustizia italiana.

Peraltro, il raggiungimento di un tale obiettivo (accompagnato dal conseguimento anche degli altri analoghi parametri "di soddisfazione" per gli altri gradi di giudizio e, ottimisticamente, anche per il processo civile) rappresenterebbe un passo importante nell'ottica dell'avvicinamento con gli altri sistemi giuridici degli Stati della "grande" e "piccola" Europa.

Con riferimento a questo secondo aspetto, appare fuori dubbio che qualora il processo di integrazione europea dovesse progredire allo *step* successivo dell'uniformazione che, nel nostro ambito, si potrebbe concretizzare nella costituzione di uno spazio giudiziario penale unico, caratterizzato da strutture e organi comuni, che utilizzano un sistema di regole sovrapponibili, sarebbe opportuno non farsi trovare impreparati. In questo senso, presentarsi con un sistema già allineato sotto il profilo delle garanzie dichiarate e applicate (tra cui anche quella a essere giudicati entro un termine ragionevole) e anche in grado di funzionare in modo efficiente e soddisfacente, rappresenterebbe certamente un traguardo che consentirebbe di avere una maggiore voce in capitolo e di portare esempi virtuosi al tavolo delle discussioni. Sempre

[154] La citazione, che si trova in un cotesto più ampio in apertura a questo lavoro, è tratta da LUCCHINI L., *Sulla durata dei procedimenti penali*. *Interpellanza del Deputato Luigi Lucchini svolta alla Camera dei Deputati il 13 giugno 1904*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1904, p. 14.

in quest'ottica, come è stato per l'introduzione dell'euro, sarebbe necessario portare i propri parametri "a ogni costo" e in breve tempo a livello di quelli richiesti, anche con il rischio di sacrificare sull'altare del bene comune alcune garanzie individuali. Per questo sarebbe opportuno, visto il nostro ritardo strutturale, continuare nel processo di riorganizzazione del modello processuale penale inaugurato con la Riforma Cartabia, al fine di operare le più opportune modifiche in un tempo che sia idoneo a garantirne la migliore attuazione.

Anche senza spingersi a tanto, è fuori di dubbio che un tale miglioramento della salute e della qualità del nostro sistema avrebbe non modesti benefici anche sul piano della cooperazione giudiziaria europea. Infatti, poter contare su un sistema più reattivo e dinamico rappresenterebbe certamente un grande fattore di crescita per la fiducia che gli altri Paesi membri nutrono nei confronti del nostro sistema processuale penale, con conseguente progresso e semplificazione dei rapporti.

Tanto chiarito, è giunta l'ora di analizzare con maggior cura i dati nazionali inerenti alla durata del primo grado di giudizio, attraverso l'indice della durata effettiva, che permette un livello più elevato di approfondimento e dettaglio.

In generale, a livello italiano, la durata media effettiva dei procedimenti di primo grado definiti dai tribunali ordinari è stata di 485 giorni (ossia un anno e quattro mesi). Ne deriva che tale dato è stato generalmente inferiore sia alla soglia Pinto sia a quella indicata da gruppo SATURN/CEPEJ. Tuttavia, guardando alla variazione rispetto al 2005, si evidenzia che il tempo necessario per definire il primo grado di giudizio è aumentato, in modo preoccupante, di 221 giorni (circa 7 mesi) in diciassette anni, con una crescita dell'84% (Tab. 13).

Quanto agli elementi che concorrono a formare tale media, la definizione della fase davanti all'ufficio del Giudice per le indagini preliminari (GIP)/Giudice dell'udienza preliminare (GUP) (di seguito "Ufficio GIP/GUP) ha richiesto mediamente nel 2022 poco meno di un anno (348 giorni), mentre per la conclusione del primo grado davanti al tribunale in composizione monocratica e collegiale sono occorsi, rispettivamente, 780 giorni (equivalenti a poco meno di due anni e due mesi) e 746 giorni (ovvero poco più di un anno). In merito si evidenzia, ma avremo modo di tornarci a breve in modo più dettagliato, che la durata processuale in primo grado è sia per il tribunale in composizione collegiale sia monocratica è mediamente inferiore alla soglia Pinto. Tuttavia, tale dato si presenta superiore rispetto al parametro di rischio di ragionevolezza SATURN/CEPEJ, oltre il quale, nei singoli casi portati alla sua attenzione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene di dover valutare con particolare attenzione tutte le condizioni del caso specifico.

Quanto al confronto con i dati del 2005, la durata media effettiva è cresciuta in tutte e tre le sedi. In particolare, i tempi medi dell'ufficio GIP/GUP sono aumentati di 114 giorni

(ossia poco meno di quattro mesi), registrando un allungamento dei tempi di definizione di quasi la metà (+49%). Quanto al giudizio tenutosi davanti al giudice monocratico, nell'arco di diciassette anni ha subito un incremento nelle tempistiche processuali di 450 giorni (poco inferiore all'anno e tre mesi), registrando un impressionante aumento del 136%, che ne ha fatto più che raddoppiare la lunghezza media rispetto al 2005. Infine, per arrivare a una definizione innanzi al tribunale in composizione collegiale nel 2022 è occorso attendere 159 giorni in più rispetto al 2005, con una crescita della durata del 25%.

Indagando l'andamento dei tempi medi effettivi nel primo grado di giudizio (Graf. 9) si osserva, innanzitutto, che la media complessiva del tribunale ordinario risente molto di quella relativa all'ufficio GIP/GUP, il quale definisce il numero più elevato di procedimenti (tra cui rientra anche la voce "pensante" delle archiviazioni).

L'evoluzione della durata media effettiva del tribunale ordinario e della sezione GIP/GUP nel periodo di riferimento si caratterizza per una fase iniziale (2005-2013) in cui l'andamento si è rivelato costante, seguita da un deciso aumento nel triennio 2014-2016 e, quindi, da una leggera contrazione tra il 2017 e il 2019. Infine, a partire dal 2020 per il tribunale ordinario si ha un nuovo aumento, con la distribuzione degli effetti del generale rallentamento dell'attività giudiziaria anche sui processi definiti nel 2021 e 2022, mentre la posizione dell'ufficio GIP/GUP si è stabilizzata.

L'andamento della durata media del tribunale in composizione monocratica è ancora più lineare, infatti, si caratterizza per una costante crescita dall'inizio alla fine del periodo, con una breve eccezione nel biennio 2009-2010. Si evidenzia anche che a partire dal 2021 tale durata ha superato la "soglia di guardia", pari a due anni, ciò a significare che mediamente i processi definiti negli anni 2021 e 2022 potrebbero potenzialmente essere a rischio di una durata irragionevole. In merito, potrebbero potenzialmente portare, qualora si verificasse concretizzasse tale rischio sulla scorta delle condizioni del caso concreto, alla condanna dello Stato da parte della Corte di Strasburgo al pagamento del risarcimento economico subito dall'imputato o dalla parte civile per la lesione del diritto alla ragionevole durata di *ex* art. 6 Conv. Invece, più difficile appare un ricorso generalizzato al rimedio interno costituito dal cd. "procedimento Pinto", che attesta la soglia di presunzione di ragionevolezza a una durata più lunga, pari a tre anni[155].

Analoga situazione si ha rispetto ai processi definiti davanti al tribunale in composizione collegiale, la cui durata media è andata, dopo un iniziale periodo di decrescita (2005-

[155] Sul rapporto tra ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo per far valere la violazione del diritto a veder definito il proprio caso in termini ragionevoli e il relativo rimedio interno costituito dal procedimento Pinto di cui alla L. 89/2001, vedi *supra* II.3.

2009), costantemente aumentando, fino a superare la "quota SATURN/CEPEJ" a partire dal 2020.

In merito, si segnala che nel solo 2022 dei 1.032.135 procedimenti definiti davanti ai tribunali ordinari ben 205.243 hanno richiesto un tempo superiore ai due anni, pari a un quinto del totale (20%) (Tab.14). Pertanto, un procedimento su cinque ha avuto una durata potenzialmente eccessiva, superando il parametro individuato sulla scorta dell'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. I dati sono ancora più allarmanti se ci si sofferma sul fatto che tale percentuale sale al 39% per i procedimenti definiti dal tribunale in composizione collegiale (6.096 su 15.539) e, addirittura al 44% per quelli in composizione monocratica (138.663 su 313.091). Questo sta a significare che quasi un processo su due potrebbe avere una durata astrattamente rischiosa per il rispetto del diritto alla ragionevole durata.

Diversamente, si osserva che i procedimenti definiti impiegando entro il tempo considerato ideale sono oltre la metà del totale (53%). Più nel dettaglio, quasi tre procedimenti su quattro vengono definiti entro tale soglia davanti all'ufficio GIP/GUP (68%), mentre tale percentuale scende vertiginosamente 21% e al 18%, rispettivamente, per i procedimenti definiti dal tribunale in composizione monocratica e collegiale.

In assenza dei dati relativi ai procedimenti definiti dopo più di tre (superiori alla soglia Pinto) ci si limita a ipotizzare che il loro numero non sia certamente trascurabile.

Peraltro, all'interno di questo grande gruppo di procedimenti da "attenzionare" sotto il profilo della criticità della durata, ve ne sarà sì una parte caratterizzata da particolarmente complessità (intesa come criterio di valutazione della Corte di Strasburgo, v. *supra* II.2) che ne giustificano un allungamento dei tempi, ma certamente non da giustificare un tale volume di rischio, anche perché, quantomeno in teoria, i procedimenti di più semplice definizione dovrebbero essere giudicati dal tribunale in composizione monocratica che, però, è anche quello che presenta i tempi medi più lunghi per decidere e la percentuale più alta di fascicoli definiti impiegando più di due anni (su tale punto torneremo in seguito, v. *infra* II.7).

Si osserva, inoltre, che i procedimenti definiti con il rito ordinario e relativi a reati per i quali è prevista la celebrazione dell'udienza preliminare vedono addizionarsi i tempi necessari per svolgere l'udienza preliminare con quelli del dibattimento, andando così ad aggravare una situazione già complessa sotto il profilo della durata processuale in primo grado.

Tabella 13 – Confronto durata media effettiva tribunale primo grado 2005-2022

Anno	Ufficio GIP/GUP	Dibattimento monocratico	Dibattimento collegiale	Media tribunale ordinario
2005	234	330	587	**264**

2006	224	345	588	**259**
2007	232	381	570	**267**
2008	240	398	531	**287**
2009	285	384	473	**312**
2010	268	382	508	**300**
2011	252	396	531	**292**
2012	212	409	549	**269**
2013	207	436	542	**273**
2014	274	481	565	**331**
2015	315	522	602	**375**
2016	417	538	599	**454**
2017	370	559	623	**424**
2018	351	585	647	**422**
2019	334	605	662	**421**
2020	337	684	727	**464**
2021	340	749	754	**467**
2022	**348**	**780**	**746**	**485**
Variazione 2005-2022 (%)	**114 (+49%)**	**450 (+136%)**	**159 (27%)**	**221 (+84%)**

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia

Grafico 9 - Andamento durata media effettiva primo grado 2005-2022

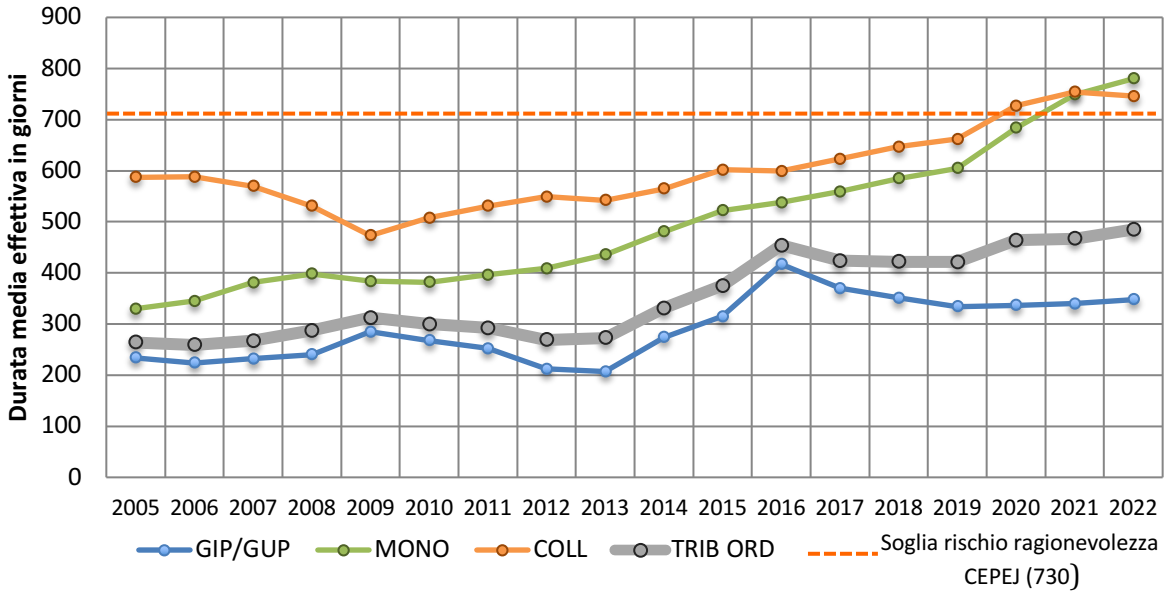


Tabella 14 – Procedimenti di primo grado definiti dopo oltre due anni a livello nazionale 2022

Ufficio	Numero procedimenti definiti entro sei mesi (%)	Numero procedimenti definiti dopo oltre due anni (%)	Numero totale di procedimenti definiti nel 2022
GIP/GUP	476.577	60.514	703.505

	(68%)	(9%)	
Dibattimento monocratico	64.690 (21%)	138.633 (44%)	313.091
Dibattimento collegiale	2.812 (18%)	6.096 (39%)	15.539
Totale tribunale ordinario	**544.082 (53%)**	**205.243 (20%)**	**1.032.135**

Fonte: Ministero della giustizia

II.6 I tempi della giustizia nei Tribunali del distretto di Corte d'Appello di Milano

Analizzata la durata media effettiva del primo grado di giudizio dei processi penali a livello nazionale è ora possibile scendere ulteriormente nel dettaglio, analizzando questo specifico dato in riferimento ai tribunali i cui circondari rientrano nel distretto della Corte d'Appello di Milano[156].

Un po' come fatto sopra in merito alla posizione del nostro Paese nel contesto europeo, è necessario, innanzitutto, contestualizzare nel panorama nazionale i dati relativi alla durata effettiva dei procedimenti penali in primo grado inerenti ai tribunali del distretto di Corte d'appello di Milano.

Il primo passaggio di questa analisi statistica è, pertanto, incentrato sullo studio dei dati dei tribunali aggregati a livello distrettuale.

Sul punto, occorre preliminarmente evidenziare che, a differenza di quelli aggregati a livello nazionale, non sono disponibili i dati sulla durata media effettiva riferibili al tribunale ordinario nel suo complesso; infatti, i dati sono diffusi già distinti a livello di articolazione dell'ufficio in riferimento all'attività dell'ufficio GIP/GUP, dibattimento monocratico e dibattimento collegiale.

Analogamente con quanto fatto per valutare lo "stato di salute" dei sistemi giudiziari penali degli Stati membri del Consiglio d'Europa, anche qui è possibile effettuare una comparazione adottando tre parametri di confronto, qui costituiti, da: durata media effettiva dei procedimenti penali definiti nel 2022 (ultimo dato disponibile); variazione in valore assoluto del dato rispetto a quello relativo al 2005 (primo dato disponibile); variazione percentuale rispetto al 2005 (Tab. 15).

[156] Le ragioni poste alla base di questa scelta, le caratteristiche del distretto e le modalità di raccolta dei dati sono state già esposte, v. *supra* I.6.

Ogni parametro è stato analizzato con specifico riferimento a ognuno dei tre settori in cui è divisa l'attività dei tribunali, questo permettere di comprendere anche se tra i tre vi sono dei rapporti di correlazione.

Da una prima osservazione dei dati, emerge chiaramente che non ci sono né un distretto presenta la durata media più elevata in primo grado in tutte le categorie né, all'opposto, uno che vanta nei tre ambiti la durata più ridotta.

Infatti, con riferimento al primo aspetto, la durata media effettiva più elevata nel 2022 per l'attività dell'ufficio GIP/GUP è stata raggiunta dal distretto di Cagliari con 896 giorni (pari a poco meno di 2 anni e mezzo), mentre il primato con riferimento al dibattimento sia monocratico sia collegiale spetta al distretto di Salerno che si è attestato, rispettivamente, a una durata media di 1.235 giorni (equivalenti a poco meno di 3 anni e cinque mesi) e 1.540 giorni (ossia quasi 4 anni e tre mesi). Ciononostante, il distretto di Salerno ha presentato ottimi risultati in merito alla durata dell'attività dell'ufficio GIP/GUP, registrando il secondo dato per celerità nella definizione dei procedimenti chiusi nel 2022.

I tribunali che presentano la durata media effettiva più bassa dell'ufficio GIP/GUP sono quelli del distretto di Campobasso, che hanno impiegato nel 2022 indicativamente 157 giorni (poco più di cinque mesi) per passare dall'iscrizione del fascicolo nel registro generale dell'ufficio alla definizione dello stesso (che sia conclusiva del procedimento oppure costituisca solo un "intermezzo" per la prosecuzione del giudizio). Invece, il distretto con la durata effettiva media inferiore delle attività del tribunale in composizione monocratico nel 2022 è quello di Milano, i cui giudici unici hanno impiegato 437 giorni (pari a circa un anno e due mesi) per il disbrigo dei loro affari. Spetta, invece, ai tribunali dell'altro distretto lombardo, quello di Brescia, il primato con riferimento all'attività dibattimentale collegiale, avendo impiegato mediamente un anno e quattro mesi (ovvero 488 giorni) per la definizione dei procedimenti pendenti davanti al collegio.

Questi dati rappresentano un quadro statico della situazione relativa al 2022, mentre per avere una prima idea sull'andamento della durata media occorre guardare ai distretti che hanno visto una maggiore variazione nella propria posizione rispetto a quella del 2005. In merito, il maggiore aumento della lunghezza in primo grado nel corso dei diciassette anni, in termini assoluti e percentuali, si è registrato, per quanto riguarda l'ufficio GIP/GUP, nel distretto di Cagliari, che ha riportato un impressionante incremento di 712 giorni (+387%), impiegando mediamente quasi due anni in più per la definizione dei processi, così aumentando di quasi quattro volte i tempi necessari rispetto al 2005. In relazione al dibattimento monocratico, la crescita più elevata nei tempi processuali si è registrata nel distretto di Salerno (+844 giorni, ossia due anni e quasi quattro mesi), mentre la crescita in proporzione più importante si è avu-

ta nel distretto di Trento (+267%). Con riferimento al maggiore incremento dei tempi medi di definizione per il tribunale in composizione collegiale, in assoluto e in percentuale, i tribunali che hanno fatto registrare una crescita più elevata sono quelli del distretto di Perugia, con un *surplus* di 644 giorni (equivalenti a un anno e nove mesi) e una crescita del +149%.

Invece, i distretti che hanno visto ridursi maggiormente i tempi processuali del primo grado di giudizio in termini assoluti e percentuali sono, quelli di Caltanissetta per l'ufficio GIP/GUP (-258 giorni, pari a circa otto mesi, -54%) e di Potenza per l'attività collegiale, che si è ridotta di ben 606 giorni, accorciando la lunghezza del giudizio nel 2022 di un anno e otto mesi rispetto al 2005 (-48%). Quanto alla durata effettiva per il tribunale in composizione collegiale, in nessun distretto si è registrata una diminuzione della durata media, quello che ha registrato un incremento minore è quello di Caltanissetta, che ha allungato i tempi di "soli" 142 giorni (ovvero poco meno di cinque mesi, +19%).

Dopo aver sommariamente definito i confini estremi della durata media effettiva in primo grado dei dati dei tribunali aggregati per distretto di corte d'appello, è possibile indagarne la distribuzione (Grafici 10, 11 e 12).

Con una tecnica simile a quella utilizzata sopra per "mappare" lo stato di salute dei Paesi membri del Consiglio d'Europa (v. *supra* II.5), si andrà ora a suddividere i distretti in alcuni gruppi che presentano caratteristiche simili.

I parametri di valutazione sono la durata media effettiva nella rilevazione più recente, ovvero quella del 2022 (rappresentata sul piano delle ascisse nei grafici 10, 11 e 12), e la variazione assoluta nel periodo rispetto al dato registrato nel 2005 (rappresentata sul piano delle ordinate).

Con una prima approssimazione è possibile dividere i distretti in quattro macro-aree: A, B, C e D. Nel quadrante A (situato nella parte in alto a sinistra dei grafici, di cui fanno parte i sotto quadranti A1 e A2, nonché A3 per quanto riguarda i grafici 11 e 12) sono rappresentati i distretti che, allo stesso tempo, presentano una variazione della durata tra il 2022 e il 2005 superiore alla media degli altri distretti (individuata nei grafici dalla linea rossa continua orizzontale) e una durata media effettiva nel 2022 inferiore alla media (quest'ultima indicata nei grafici con una linea rossa continua verticale). All'interno del quadrante B (ulteriormente suddiviso in B1 e B2) ricadono i distretti che superano la media di tutti i distretti sia con riferimento alla durata media nel 2022 sia alla variazione in aumento rispetto al 2005. Sono rappresentati nel quadrante C (di cui fanno parte le aree C1 e C2) i distretti che, benché presentino una durata superiore a quella media, hanno visto un aumento inferiore alla media della durata rispetto al 2005 (se non addirittura una riduzione). Infine, Il quadrante D (comprensivo delle aree D1, D2 e D3, quest'ultima sviluppata solo nei grafici 11 e 12) è occupato dai di-

stretti più virtuosi, che si attestano sotto la soglia media sia per quanto riguarda la durata media effettiva sia rispetto alla variazione in aumento tra il 2005 e il 2022.

Le ulteriori suddivisioni dei quadranti derivano dalla volontà di indagare come si attestino le posizioni dei diversi distretti anche con riferimento a tre ulteriori indicatori, ossia: il limite dei tre anni di durata posto dalla legge Pinto (L. 89/2001) (indicato nei grafici con una linea verticale tratteggiata blu); quello inferiore di due anni individuato dal gruppo SATURN/CEPEJ (rappresentata da una linea tratteggiata verticale arancione), come soglia di guardia – superata la quale la Corte di Strasburgo ritiene necessario considerare attentamente tutte le circostanze del caso per verificare che l'eccessiva lunghezza sia giustificabile –; la soglia sopra identificata come "soddisfacente" o, a mio avviso, "ideale" di 6 mesi (o 180 giorni), grossomodo corrispondente alla durata media dei Paesi membri del Consiglio d'Europa[157].

Per evitare confusioni il significato attribuito a ogni sotto-area verrà spigato di volta in volta quando saranno esaminate.

Verranno esposte distintamente le osservazioni relative ai tre grafici.

Con riferimento al primo (Graf. 10), rappresentativo della distribuzione rispetto ai dati riferiti agli uffici GIP/GUP, si evidenza che non sono presenti distretti nel quadrante A1 (così analogamente negli altri due grafici), che dovrebbe essere popolato da quelli che hanno fatto registrare una variazione 2005-2022 superiore alla media e che, non solo presentano una durata inferiore rispetto alla durata media ma, addirittura, più ridotta della soglia ideale (si troverebbero a sinistra del valore di 180 giorni, in prossimità del quale è posta la linea verticale tratteggiata verde).

Nell'area A2 rientrano i distretti di Brescia, Milano, Palermo, Venezia e Trento. Questi, con specifico riferimento all'attività degli uffici GIP/GUP, si caratterizzano, positivamente, per avere avuto una durata effettiva inferiore alla media nel 2022 e, negativamente, stante la significativa variazione in aumento dei tempi rispetto al 2005, attestata dal fatto di aver superato il valore della crescita media. Si tratta di un gruppo che rientra in una zona di attenzione moderata; infatti, si tratta di situazione allo stato ancora complessivamente positive ma in rapido degrado. Per tale ragione occorre tenere monitorati i dati di questi distretti, poiché una prosecuzione nel *trend* al rialzo potrebbe condurli nel corso del tempo a superare la durata media e a rientrate quindi nel quadrante B.

Dell'area B1 fanno parte i distretti di Bari, Catania, Reggio Calabria e Roma, che hanno visto incrementare più della media (114 giorni, nel grafico si trovano a destra della linea continua verticale rossa) la durata della definizione dei procedimenti davanti all'ufficio GIP/GUP rispetto al 2005 e che, allo stesso tempo, hanno registrato una durata effettiva nel 2022 che è

[157] Per una spiegazione su modalità e ragioni di individuazione di questa soglia v. *supra* II.5.

stata superiore a quella media, ma che è comunque inferiore ai due anni. La posizione dei tribunali rientranti in questi distretti deve essere tenuta sotto osservazione con moltissima attenzione; infatti, si tratta di situazioni a forte rischio di peggioramento nel caso in cui non si inverta il *trend* di crescita. Si differenziano da questi i distretti che rientrano nell'area B2 perché, oltre a essere cresciuti più della media nel periodo 2005-2022, hanno avuto anche una durata nel 2022 che supera il livello di guardia dei due anni del gruppo SATURN/CEPEJ (pari a 730 giorni, indicata dalla linea verticale tratteggiata arancione). Quest'area racchiude le situazioni attualmente più critiche con riferimento alla durata davanti all'ufficio GIP/GUP, ovvero quelle dei distretti di Cagliari e Lecce, dove la durata media ha superato il livello di guardia connaturato al rischio di irragionevolezza. In questi distretti la maggior parte dei procedimenti definiti nel 2022 sarebbe potenzialmente a rischio di una valutazione approfondita da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo qualora giungesse alla sua attenzione (e sempre che complessivamente il processo non presenti una durata ragionevole).

Occorre ora spostarsi nella zona del grafico in cui si posizionano i distretti che hanno visto una riduzione dei tempi dell'ufficio GIP/GUP rispetto al 2005 o, comunque, una crescita non superiore alla media (si trovano sotto la linea rossa continua orizzontale, che rappresenta una durata di 114 giorni).

In merito, si può osservare come a questa caratteristica abbinino una durata effettiva nel 2022 superiore alla media (si posizionano a destra della linea verticale continua rossa) ma non al livello del limite SATURN/CEPEJ i distretti di cui all'area C2, ossia quelli di Perugia e Genova. Come per i distretti dell'area A2, il grado di preoccupazione è moderato, ma per ragioni diverse. Qui a preoccupare è la durata media elevata avuta nel 2022, mentre il tasso di crescita non è stato così elevato, si tratta, quindi, di situazioni gravi ma relativamente stabili.

Spostandoci verso sinistra troviamo la zona D1, che è quella maggiormente popolata. Si trovano in qui i distretti che hanno, oltre a una crescita inferiore alla media dal 2005 anche una durata nel 2022 sottostante alla stessa. Si possono distinguere all'interno di questo gruppo i distretti in cui una crescita dei tempi pur c'è stata (sono situazioni positive che non preoccupano in ragione di un lentissimo deterioramento), quali quelli di Ancona, Bologna, Firenze, L'Aquila e Potenza, da quelli in cui è l'andamento è stato addirittura negativo, comportando un miglioramento nel periodo 2005-2022 (Caltanissetta, Catanzaro e Napoli).

I distretti che rientrano nell'area D2 sono quelli di Campobasso, Messina, Salerno, Torino e Trieste, che, oltre a registrare un aumento inferiore alla media rispetto al 2005 (o una diminuzione), hanno avuto una durata effettiva media nel 2022 inferiore a quella ideale di 180 giorni (6 mesi).

Conclusivamente, guardando alla "rosa" complessiva del posizionamento dei distretti, si evince che contribuiscono ad alzare la media pochi distretti, le cui prestazioni sono particolarmente "pesanti", posizionandosi parecchi a destra rispetto alla media, sotto la quale si attesta la maggior parte degli altri distretti (18 su 26, ovverossia il 69%).

Passando ora all'esame del grafico relativo alla durata effettiva media 2022 e alla variazione rispetto al 2005 nei procedimenti definiti dal giudice monocratico (Graf. 11), si evidenzia preliminarmente che non ci sono distretti che ricadono nelle aree A1, A3, C1 e D3, che non verranno quindi analizzate.

L'area A2 si caratterizzata, negativamente, per una crescita nel periodo 2005-2022 superiore alla media e, positivamente, per presentare complessivamente una durata nel 2022 inferiore sia alla media (pari a 188 giorni per il giudizio monocratico) sia al limite SATURN/CEPEJ (che in questo caso è inferiore alla durata media). *Ivi* si registra la sola presenza del distretto di Ancona, la cui posizione è di moderata attenzione, trovandosi molto vicina alla soglia CEPEJ e alla durata media 2022.

Nell'area B1 ricadono i distretti che combinano tre elementi che portano a un livello di attenzione molto alto, hanno visto un aumento dei termini superiore alla media dal 2005, hanno fatto registrare un aumento nel 2020 superiore alla media e, soprattutto, anche superiore all'indice di guardia CEPEJ. I distretti interessati sono quelli di Bari, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Napoli, Perugia e Roma.

In una situazione ancora più critica rispetto al giudizio monocratici sono i distretti di Reggio Calabria e Salerno. Infatti, per questi la durata media registrata nel 2022 è stata addirittura superiore ai tre anni (equivalenti a 1.095 giorni), ovvero alla soglia individuata dalla Legge Pinto oltre la quale non si presume più sia ragionevole. Si tratta di una situazione critica, dove per la maggior parte dei processi definiti nel 2022 si potrebbe concretamente rischiare di avere una violazione del diritto a una ragionevole durata.

Nell'area C2 rientrano le situazioni gravi ma relativamente stabili, dove la durata registrata nel 2022 era sopra la media e la crescita è stata comunque inferiore a quella più alta rilevata nel 2005. Sono certamente situazioni da non sottovalutare, quindi, quelle dei distretti di Caltanissetta, Messina e Palermo.

L'area D1 indica la posizione dei distretti in cui la variazione è stata inferiore alla media del periodo 2005-2022 e la durata nel 2022, benché inferiore a quella media distrettuale ha comunque superato la durata dei due anni (730 giorni, limite CEPEJ). Rientrano in questa categoria i distretti di Cagliari e L'Aquila. Quello di Lecce si attesta proprio alla quota di 730 giorni.

Infine, il gruppo più nutrito di distretti rientra nell'area D2, quella meno preoccupante, caratterizzata da una durata nel 2022 inferiore al limite CEPEJ e con una crescita moderata rispetto al 2005. Si tratta dei distretti di Bologna, Brescia, Genova, Milano, Torino, Trento Trieste e Venezia.

In via generale, con riferimento alla durata media effettiva del dibattimento monocratico, si può osservare che nessuno distretto si avvicina al livello di durata ideale, solo un terzo (8 su 26, pari all'31%) ha una durata media inferiore al livello di guardia CEPEJ di due anni, mentre la maggior parte si attesta sopra questa soglia, addirittura due superano mediamente il livello di ragionevolezza presunta individuato dalla legge Pinto.

Quanto alla situazione relativa alla durata effettiva media di definizione davanti al tribunale in composizione collegiale (Graf. 12), valgono le stesse considerazioni sulle categorie fatte con riferimento al grafico 11. In particolare, rientrando nella categoria A2, di attenzione moderata, i distretti di Campobasso, Firenze, Milano, Trento e Venezia.

Nell'area di elevato rischio B1, di attento monitoraggio, rientrano i distretti di Ancona, Cagliari, Catanzaro, L'Aquila, Messina, Palermo e Roma. Appartengono a questa categoria, anche se sono prossimi al livello di durata Pinto, i distretti di Catania e Perugia.

La situazione più critica per la durata media del dibattimento monocratico è quella del distretto di Salerno, la cui media supera il livello di rischio di ingiustificata eccessiva durata di cui alla legge 89/2001.

Invece, nella categoria C2, dove la situazione è grave ma stabile, rientrano i distretti di Caltanissetta, Lecce e Reggio Calabria, in cui la crescita della durata rispetto al 2005 è contenuta. Risulta addirittura in miglioramento invece nel distretto di Napoli.

Infine, rientrano nella categoria meno preoccupante tra quelle popolate, l'area D2, i distretti di Bari, Bologna, Brescia, Genova, Potenza, Torino e Trieste.

Complessivamente, con riguardo ai procedimenti collegiali, poco meno della metà dei distretti (12, pari al 46%) hanno una durata sotto il limite CEPEJ, mentre la maggior parte li supera, con addirittura uno che supera anche il limite Pinto e due che lo lambiscono.

Facendo poi una rapida valutazione complessiva sugli esiti della tabella e dei tre grafici, emerge una certa correlazione tra durata del processo penale davanti al tribunale in composizione collegiale e monocratica. Si osserva, infatti, che molto spesso i distretti presentano valori simili. Si guardi per esempio all'area centrale della tabella sottostante, relativa alla durata effettiva media registrata nel 2022, i distretti che presentano valori medio-altri in una categoria (monocratico o collegiale) spesso lo fanno anche nell'altra (si vedano i dati di Catanzaro, Messina, Napoli, Palermo, Salerno). Mentre non sembra esserci questo tipo di relazione con i dati relativi all'attività dell'ufficio GIP/GUP. Basti evidenziare che il distretto di Salerno, che

presenta la durata più lunga nelle categorie dibattimento collegiale e monocratico fa registrare dei dati ottimi in relazione al GIP/GUP. Sono pochi i distretti che presentano dati oltre la media in tutte e tre le tipologie di attività, si segnalano solo Catania, Perugia, Reggio Calabria e Roma (4 su 26, ossia il 15%). Relativamente pochi sono anche i distretti che riportano dei valori sotto la media nelle tre categorie, si tratta di Bologna, Brescia, Milano, Torino, Trento, Trieste e Venezia (6, pari al 23%). Per il resto i distretti presentano un dato oltre la media in almeno una categoria.

Questa tendenziale correlazione fra tribunale in composizione monocratica e collegiale può spiegarsi in linea di massima alla luce della circostanza che i giudici della sezione (o delle sezioni per i tribunali più grossi) penali sono gli stessi che agiscono sia come giudice monocratico sia come uno dei tre che compongono il collegio. Invece, all'ufficio GIP/GUP sono destinati giudici e risorse diverse. Probabilmente la differenza di organico e organizzazione è uno dei fattori che porta a risultati spesso indipendenti nelle durate di definizione davanti al GIP/GUP e al dibattimento monocratico/collegiale.

Alla luce di quanto emerso è possibile anche meglio contestualizzare la posizione dei tribunali i cui circondari rientrano nel distretto della Corte d'appello di Milano.

Emerge chiaramente che il distretto della Lombardia centro-occidentale ha fatto registrare nel 2022 una durata media effettiva per la definizione dei giudizi di primo grado inferiore alla media in relazione a tutti e tre gli ambiti di attività. Infatti, la durata effettiva davanti al GIP/GUP è stata di 267 giorni, inferiore del 23% rispetto alla media di 348 giorni. Il tribunale in composizione monocratica ha impiegato nel 2022 poco più di un anno e due mesi per concludere i processi di propria competenza (ovvero 437 giorni), inferiore del 44% rispetto alla media nazionale di 780 giorni), distinguendosi come il distretto con il valore inferiore. Infine, mediamente sono stati impiegati dai tribunali del distretto in composizione collegiale 551 giorni per definire i procedimenti, contro una media nazionale di 746 giorni, utilizzando pertanto circa un quarto del tempo in meno (26%).

Con riferimento, invece, alla variazione dei dati sulla durata media effettiva registrata nel 2022 e nel 2005, si evince una posizione più eterogenea per le tre attività. Con riferimento alla variazione in aumento della durata media del distretto registrata dall'ufficio GIP/GUP, questa si colloca sopra la variazione media nazionale, impiegando 148 giorni in più rispetto al 2005 (+124%), ovvero quasi un terzo in più del tempo (30%) impiegato mediamente a livello nazionale, pari a 114 giorni.

Quanto poi alla durata media distrettuale per la definizione dei procedimenti di competenza del giudice monocratico, il dato è assai diverso, infatti, nonostante la crescita nei diciassette anni di 265 giorni (ossia di quasi nove mesi, pari al +154%), il distretto di Milano risulta

tra quelli che ha registrato una crescita meno marcata, che a livello medio nazionale è stata di +450 giorni.

Rispetto al periodo 2005-2022, il dato distrettuale relativo ai tribunali in composizione collegiale, ha fatto registrato un aumento di +172 giorni, con una crescita del +46%, attestandosi così di poco sopra la media nazionale di 158 giorni.

Osservando questi parametri a livello combinato (come emerge dai grafici sulla distribuzione, Graf. 10, 11 e 12) si evince qualche informazione in più sullo "stato di salute" del distretto.

Con riferimento all'ufficio GIP/GUP (Graf. 10), è emersa una posizione di rischio moderato, poiché, nonostante la durate media distrettuale registrata nel 2022 sia sotto la media, presenta l'altro parametro monitorato, quello della crescita dal 2005, superiore (anche se di non molto) alla media nazionale.

Quanto alle tempistiche delle attività dei giudici monocratici del distretto (Graf. 11), il distretto di Milano rientra nel quadrante D2, di minore rischio di irragionevolezza della durata, facendo, come detto, registrare il miglior dato a livello nazionale.

I tribunali del distretto, in composizione collegiale, sono in una posizione di rischio moderato (area A2), superando leggermente la media nazionale sulla variazione della durata dal 2015.

Complessivamente, quindi, l'ufficio GIP/GUP e il tribunale collegiale appaiono in situazioni abbastanza simili a quelle di diversi altri distretti, quello di Milano può rappresentare un campione di studio dalla buona portata comparativa, presentando una durata poco sotto quella media.

Inoltre, con riferimento all'attività del giudice monocratico, avendo registrato la migliore durata media nel 2022, può essere interessante capire quali siano i "fattori" che hanno determinano un tale risultato.

Infine, come si è già avuto modo di evidenziare quando si è parlato dei tribunali del distretto di Milano in termini generali (v. *supra* I.6), le situazioni afferenti al singolo uffici giudiziari sono alquanto disomogenee, favorendo la ricerca delle varianti temporali attraverso lo studio degli elementi generali di differenza strutturale (dimensione, personale, numero complessivo di procedimenti iscritti e definiti, ecc.) e su quelli relativi alle specifiche processuali (modalità di definizione, numero imputati, ecc.).

Tabella 15 – Confronto durata media effettiva GIP/GUP-monocratico-collegio per distretto 2005 e 2022

DISTRETTO	2005			2022			Variazione 2005-2022					
	GIP/GUP	MONO	COLL	GIP/GUP	MONO	COLL	GIP/GUP		MONO		COLL	
Ancona	114	243	510	181	728	798	67	59%	485	200%	287	56%
Bari	84	418	602	385	957	715	300	356%	539	129%	112	19%

Bologna	310	216	546	334	627	595	24	8%	411	191%	50	9%
Brescia	88	148	331	229	467	488	140	159%	319	216%	157	47%
Cagliari	184	362	640	896	739	949	**712**	**387%**	377	104%	309	48%
Caltanissetta	477	766	724	219	908	796	-258	-54%	142	19%	73	10%
Campobasso	95	343	511	157	836	683	63	66%	493	144%	173	34%
Catania	207	362	582	642	924	1.080	435	211%	562	155%	497	85%
Catanzaro	430	535	542	289	1.059	796	-141	-33%	524	98%	254	47%
Firenze	170	328	516	196	788	709	25	15%	461	141%	193	37%
Genova	275	247	407	354	537	508	80	29%	290	117%	101	25%
L'aquila	113	336	401	212	764	839	100	89%	427	127%	437	109%
Lecce	210	535	844	883	730	902	673	320%	195	36%	59	7%
Messina	209	561	787	163	876	975	-46	-22%	315	56%	188	24%
Milano	119	172	378	267	437	551	148	124%	265	154%	172	46%
Napoli	429	405	840	198	969	771	-231	-54%	564	139%	-69	-8%
Palermo	168	442	532	283	822	768	115	69%	379	86%	237	44%
Perugia	399	375	432	438	940	1.076	39	10%	565	151%	**644**	**149%**
Potenza	314	564	1.259	345	1.013	653	32	10%	449	80%	-606	-48%
Reggio C.	332	536	674	506	1.192	778	174	52%	656	122%	104	15%
Roma	359	315	512	606	870	762	248	69%	555	176%	250	49%
Salerno	310	696	780	162	1.540	1.235	-148	-48%	**844**	121%	455	58%
Torino	151	259	395	172	481	528	22	14%	222	86%	134	34%
Trento	99	121	287	222	443	566	122	123%	322	**267%**	278	97%
Trieste	77	267	473	174	486	622	97	127%	219	82%	149	31%
Venezia	136	209	360	291	616	715	155	113%	407	195%	354	98%
Media	**234**	**330**	**587**	**348**	**780**	**746**	**114**	**49%**	**450**	**136%**	**158**	**27%**

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia

Grafico 10 - Distribuzione distretti tra durata 2022 e varizione rispetto al 2005 GIP/GUP

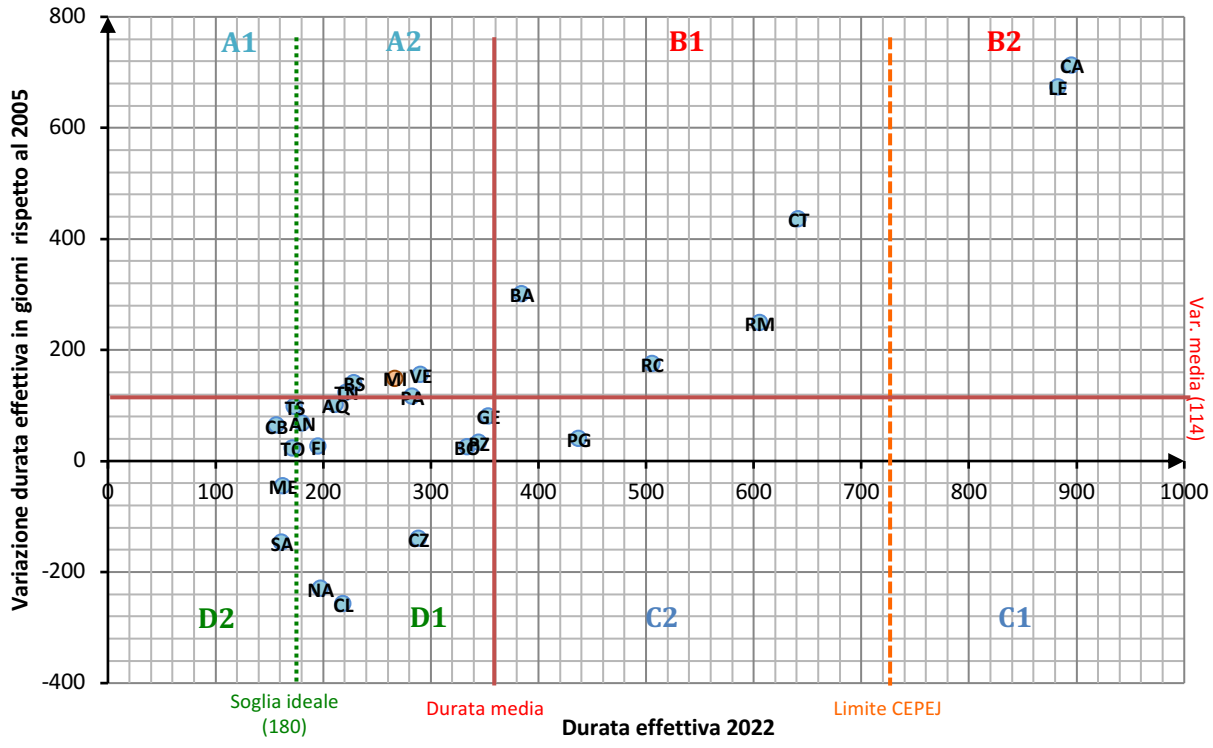


Grafico 11 - Distribuzione distretti tra durata 2022 e varizione rispetto al 2005
DIBATTIMENTO MONOCRATICO

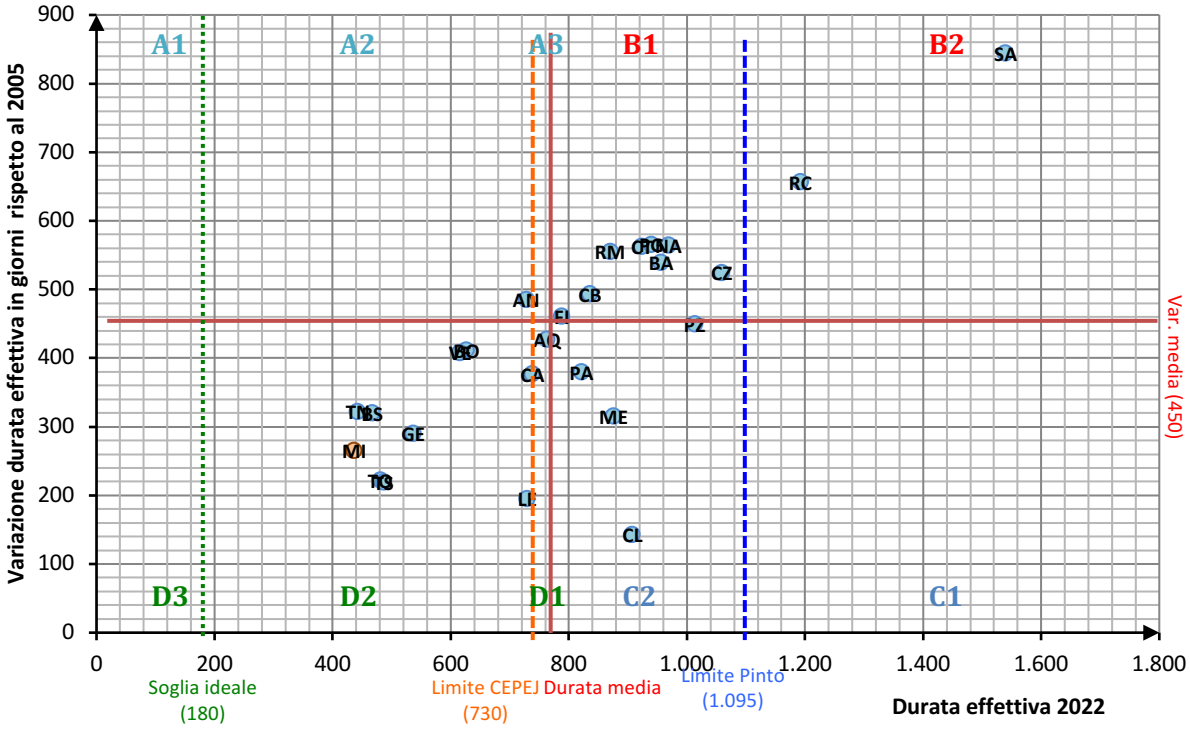
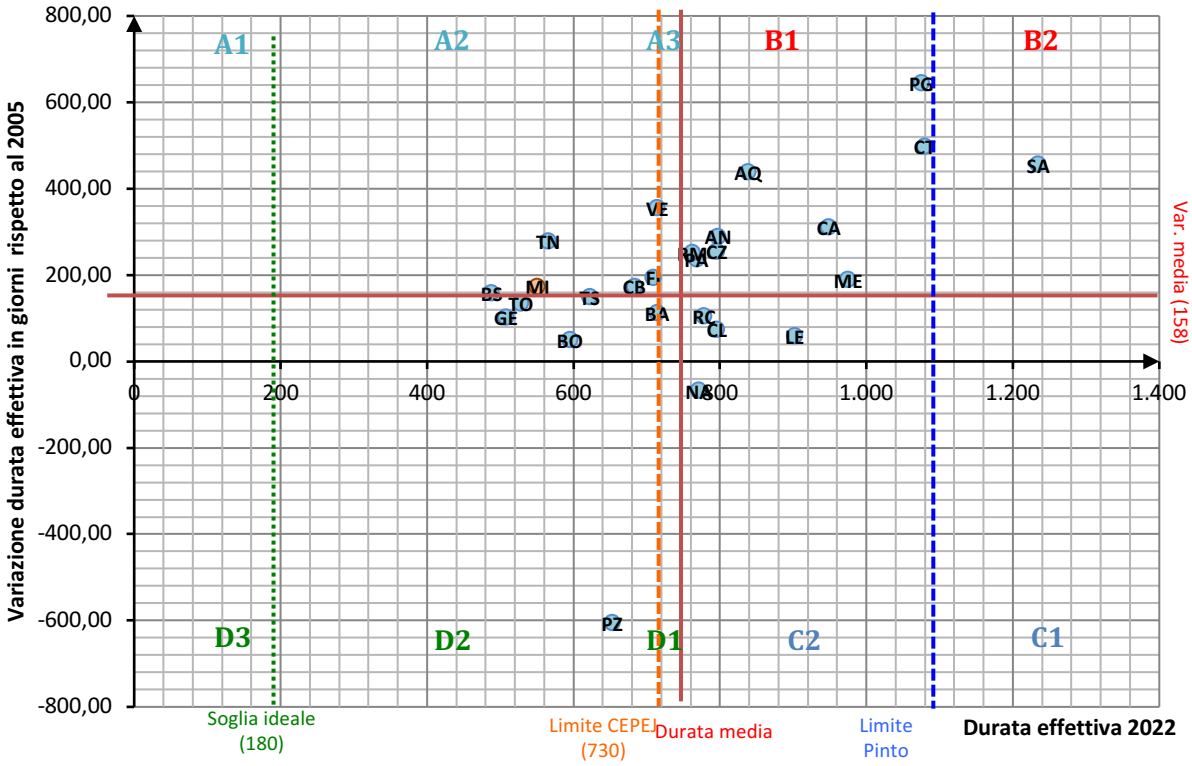


Grafico 12 - Distribuzione distretti tra durata 2022 e varizione rispetto al 2005
DIBATTIMENTO COLLEGIALE



Legenda sigle:

AN	Ancona	BA	Bari	BO	Bologna	BS	Brescia	CA	Cagliari	CL	Caltanissetta
CB	Campobasso	CT	Catania	CZ	Catanzaro	FI	Firenze	GE	Genova	AQ	L'Aquila
LE	Lecce	ME	Messina	MI	Milano	NA	Napoli	PA	Palermo	PG	Perugia
PO	Potenza	RC	Reggio C.	RO	Roma	SA	Salerno	TO	Torino	TN	Trento

TS Trieste VE Venezia

Dopo aver analizzato i dati aggregati dei tribunali il cui circondario ricade nel distretto di Corte d'appello di Milano, confrontandoli con quelli relativi agli altri distretti, è giunto il momento di studiare la durata media effettiva dei procedimenti penali nei singoli uffici giudiziari. Il periodo di riferimento è quello 2015-2023, che, come spiegato (v. *supra* I.6), permette di avere a disposizione dei dati raccolti con metodi automatizzati più precisi e rispetto a un "territorio" omogeneo. Si evidenzia fin d'ora che all'aumentare del livello di dettaglio della ricerca il numero di unità statistiche preso in considerazione si riduce (nel nostro caso il numero dei procedimenti penali definiti) e la variabilità può aumentare. Infatti, i dati relativi ai tribunali più piccoli, soprattutto rispetto all'attività collegiale, dove il numero dei procedimenti è particolarmente limitato, possono variare di molto tra un anno e l'altro, più di quanto avviene con i dati aggregati a livello distrettuale e nazionale. A titolo meramente esemplificativo si osservino i dati delle tabelle 10 e 11, relative alla durata nazionale media dei processi penali calcolata in giorni con il *disposition time* per il periodo 2010-2023 e all'andamento della durata nazionale media effettiva dei processi penali calcolata in giorni dal 2010 al 2022. In entrambi i casi le variazioni annuali (o biennali) raramente hanno un'oscillazione superiore al 20%, mentre a livello di singolo tribunale, per quanto detto, si registrano variazioni ben più marcate. Questa maggiore "sensibilità" del dato, apparentemente disorientante, potrebbe invece rivelarsi un'inaspettata possibilità di più facile identificazione dei molteplici e complessi fattori che maggiormente influenzano le tempistiche processuali penali.

I dati medi aggregati a livello distrettuale sulla durata effettiva dei procedimenti penali definiti dai tribunali del distretto di Milano sono stati fin qui osservati con riferimento ai valori statici del 2022 (ultimo anno per cui sono disponibili a livello nazionale i dati aggregato per distretto) e della variazione rispetto al 2005.

Occorre qui, invece, soffermarsi sul loro andamento, in particolare quello tenuto nel periodo compreso tra il 2018 e il 2023 (Tab. 16 e Graf. 13/[L]). Si evidenzia che rispetto all'anno 2023 i dati sono stati forniti direttamente dagli uffici giudiziari.

Quanto alla durata effettiva media necessaria per definire i procedimenti penali presso gli uffici GIP/GUP dei tribunali del distretto, questa è per il 2023 di 264 giorni (equivalente a poco meno di 9 mesi). Dall'osservazione dei dati annuali relativi a questa sezione ne emerge un andamento abbastanza fluido, in cui si alternano anni di crescita ad altri di stabilità o contrazione dei tempi. In particolare, si nota una fase di relativa stabilità tra il 2015 e il 2018 in cui le durate medie sono state intorno ai 200 giorni (207 nel 2015, 200 nel 2016 e 198 nel 2018), con un dato più alto nel solo 2017 (253 giorni). È seguito un aumento della lunghezza

media nel 2019 (280 giorni), anno dopo il quale la situazione si è stabilizzata, infatti, da allora fino al 2023 la durata si è sempre attestata, con un *trend* di lieve calo, tra i 280 e i 267 giorni. Un picco eccezione, subito rientrato, si rileva solo nel 2021, probabilmente imputabile all'emergenza epidemiologica in ragione del fatto che, come visto, gli effetti sulla durata effettiva tendono a emergere con uno o due anni di ritardo.

Quanto alla durata media distrettuale dei processi celebrati dai giudici monocratici e dal tribunale in composizione collegiale, per entrambi si osserva una pressoché costante crescita, per il primo a partire dal 2018, mentre per il secondo già dal 2015. Peraltro, i tempi del collegio sono cresciuti maggiormente rispetto al giudizio monocratico sia a livello di dato assoluto (+ 185 giorni, circa 6 mesi) sia proporzionale (+88%).

Entro questo quadro complessivo si possono individuare le situazioni relative ai singoli tribunali.

Con riferimento al Tribunale di Busto Arsizio, Graf. 13/[A]), sezione GIP/GUP, la durata media effettiva si è attestata nel 2023 a 249 giorni (circa 8 mesi). Guardando all'andamento negli anni precedenti, emerge che la durata media del tribunale ha trovato il suo picco massimo nel 2017, per poi calare vertiginosamente nel 2018 e stabilizzarsi fino a oggi tra i sette e gli otto mesi (salvo per il picco pandemico registrato nel 2021). Nel periodo, complessivamente, è stata riportata una riduzione di circa un mese e mezzo (-48 giorni) tra il 2015 e il 2023, pari a una riduzione di circa il 16% della durata. Si osserva, inoltre, che fino al 2018 la durata media del tribunale è stata ogni annualità superiore a quella media del distretto, mentre dall'anno 2019 si sono registrati sempre valori inferiori alla media distrettuale.

La durata media dei processi definiti dai giudici monocratici del Tribunale di Busto Arsizio è stata nel 2023 di 393 giorni (di poco superiore all'anno). Quanto all'evoluzione dei dati nel corso del tempo, il momento inziale (anno 2015) è stato quello con la durata media maggiore. Nel 2016 e nel 2017 i valori inerenti alla durata media hanno subito un deciso calo, per poi crescere nel successivo quadriennio 2018-2021. Dopo essere calata nel 2022, la durata media è nuovamente aumentata nel 2023, quando è stato raggiunto il valore più alto dopo, appunto, quello del 2015; ciononostante, la differenza tra i due dati è abbastanza ampia, di 134 giorni (pari a circa quattro mesi), con una riduzione di un quarto del tempo necessario (-25%).

Complessivamente, il tribunale di Busto Arsizio, dibattimento monocratico, ha registrato una lunghezza superiore alla media nei soli anni 2015 e 2016, attestandosi saldamente al di sotto di questa nei successivi rilevamenti.

Quanto al collegio, la durata effettiva media nel 2023 è stata di 508 giorni (pari a poco meno di un anno e cinque mesi), che rappresenta il dato più basso a livello distrettuale. Quanto all'andamento nel periodo 2015-2023, i dati evidenziano una riduzione pressoché costante

della durata dei processi, per poi, invertire tale tendenza e presentare un costante incremento, che persiste tuttora. Il risultato di tale tendenza è stato un aumento di 101 giorni rispetto al dato del 2015, con un incremento alquanto ridotto, pari al 25%. Quanto al rapporto con i dati distrettuali, il tribunale di Busto Arsizio, in composizione collegiale, ha registrato una durata inferiore alla media in tutte le annualità a partire dal 2018.

Passando a esaminare i dati relativi all'ufficio GIP/GUP del Tribunale di Como (Graf. 13/[B]), si osserva che la durata media impiegata per definire i procedimenti penali nel 2023 è stata di 421 giorni (pari a circa un anno e due mesi).

Quanto all'andamento nel periodo 2015-2023, dal primo anno di studio fino al 2018 la durata media è tendenzialmente diminuita, mentre dal 2019 si registra una preoccupante nettata crescita, che ha portato complessivamente nel periodo a registrare un aumento di 315 giorni per la definizione di un procedimento da parte dell'ufficio GIP/GUP del Tribunale di Como (+297%).

Tale evoluzione ha portato la sezione GIP/GUP, in otto anni, da essere la seconda più celere del distretto ad essere attualmente la terza per lunghezza definitoria. Inoltre, l'ufficio, che ha sempre registrato durate sotto la media distrettuale, negli ultimi due anni ha superato tale soglia.

Il dibattimento monocratico del Tribunale di Como ha impiegato nel 2023 mediamente 596 giorni (pari a un anno e sette mesi) per definire i processi di propria competenza. L'evoluzione nel periodo di riferimento 2015-2023 è stata molto simile a quella dell'ufficio GIP/GUP, con un periodo di decremento tra il 2015 e il 2017 e poi una crescita netta e costante fino ad oggi (con una lieve eccezione nel 2021), che ha comportato una crescita complessiva della durata di 234 giorni (poco meno di otto mesi) e un aumento di più della metà dei tempi di attesa (+65%). Tale andamento prima decrescente e poi crescente ha fatto si che i giudici monocratici del Tribunale di Como abbiano impiegato più tempo della media del distretto negli anni 2015 e 2016, nonché, dopo il nuovo aumento della durata, in tutti gli anni del periodo 2018-2023, ad eccezione del 2021, quando la media distrettuale si è alzata molto per il "picco Covid".

Quanto al tribunale in composizione collegiale, i giudici hanno impiegato nel 2023 mediamente 554 giorni (equivalenti a circa un anno e mezzo) per concludere il giudizio di primo grado. La curva evolutiva nel periodo 2015-2023 è pressoché analoga a quella del giudice unico, con una crescita costante a partire dal 2017, salvo una flessione nel solo 2021. Complessivamente la crescita negli otto anni della durata è stata di 179 giorni (ossia sei mesi) con una lunghezza che, complessivamente, è aumentata quasi della metà (+48%). Quanto al rapporto con la media del distretto, il tribunale in composizione collegiale ha superato tale soglia

solo nel 2015, negli altri anni la crescita media distrettuale è stata più alta, cosicché dal 2016 si registrano dati sempre inferiori a questa. Infine, si osserva che quello di Como è l'unico ufficio, insieme a quello di Lodi, in cui la durata media del giudizio monocratico è superiore ai tempi necessari per la definizione in composizione collegiale.

Complessivamente, si osserva che dal 2018 tutte le componenti dell'attività del tribunale di Como presentano un *trend* di crescita costante.

L'ufficio GIP/GUP del Tribunale di Lecco ha impiegato, nel 2023, una media di 138 giorni (ossia poco più di quattro mesi) per definire i procedimenti penali di sua competenza. Quanto all'andamento 2015-2023, dal grafico (Graf. 13/[C]) emerge una sorta di linea a "U", che si caratterizza per avere ai due estremi (2015 e 2023) i dati più elevati e nella zona centrale (2018) il suo punto più basso. Ne deriva che lo scostamento nelle tempistiche tra il primo e l'ultimo anno del periodo di studio è di soli 3 giorni (-2%). Globalmente, i tempi di definizione sono stati bassi per tutto il periodo, tanto che la sezione GIP/GUP del Tribunale di Lecco è stata sotto la media del distretto in tutti gli anni di rilevazione.

Con riferimento al tribunale in composizione monocratica, la durata media effettiva dei processi definiti nel 2023 è stata di 421 giorni (ovvero circa un anno e due mesi). Con riferimento allo sviluppo temporale nel periodo oggetto di analisi si coglie un importante incremento nei tempi processuali fino al 2020, momento dopo il quale si assiste, invece, a una graduale riduzione che, tuttavia, si è interrotta nel 2023. All'esito di tale evoluzione, si regista un aumento di 170 giorni (equivalenti a più di cinque mesi, +68%) nei tempi di definizione dei processi da parte dei giudici monocratici del tribunale di Lecco. Quanto al rapporto con la media del distretto, l'ufficio oggetto di studio ha presentato una durata media inferiore nel 2015, 2022 e 2023.

Nella sua composizione collegiale, il tribunale di Lecco ha impiegato mediamente 558 giorni (un anno e mezzo) nel 2023 per concludere i processi di sua spettanza. L'andamento presenta due picchi molto netti nel 2018 e nel 2020, che, addirittura, hanno portato la durata media a superare il livello di guardia dei due anni indicato dal gruppo SATURN/CEPEJ. Dopo il 2020, invece, la durata media è andata calando, arrivando ad attestarsi a livelli prossimi a quelli del 2015, con un lieve incremento di 98 giorni (circa tre mesi, +25%). Rispetto alla media del distretto, l'ufficio ha riportato dati sempre superiori alla media, tranne che nel 2023.

Globalmente il Tribunale di Lecco presenta una certa stabilità nei dati degli ultimi tre anni, i tempi del dibattimento monocratico e collegiale sono in leggero calo, mentre quelli l'ufficio GIP/GUP in leggero incremento.

Passando all'esame delle emergenze quantitative relative all'ufficio GIP/GUP del Tribunale di Lodi (Graf. 13/[D]), questo ha impiegato nel 2023, per la definizione dei procedi-

menti penali, mediamente 448 giorni (pari a poco meno di un anno e tre mesi). Il grafico relativo all'andamento nel periodo 2015-2023 presenta una peculiare forma a "M", alternando due fasi di repentina crescita nel 2015-2017 e nel 2019-2020 seguite da due fasi di netta contrazione nel 2018-2019 e 2021-2022 e, poi, da una nuova crescita nel 2023. Come risultato di ciò, la variazione tra il dato iniziale di periodo e finale è stata un aumento di 196 giorni (ovvero circa sei mesi e mezzo), con un aumento del +78%. Dalla lettura dei dati emerge, inoltre, che la durata media dell'attività definitoria dell'ufficio GIP/GUP è superiore in tutti gli anni del rilevamento a quella media del distretto, a volte risultando più che doppia (ad esempio nel 2016, 2017, 2018, 2020).

Anche le tempistiche dell'attività del Tribunale di Lodi in composizione monocratica non sono affatto brevi, avendo impiegato mediamente 805 giorni (oltre due anni e due mesi) per concludere il giudizio di primo grado, che risulta il dato più elevato del distretto. L'andamento della durata media è stato di costante crescita fino al 2022, alternando aumenti annuali più o meno marcati, tanto da portare la durata media negli anni 2021, 2022 e 2023 sopra la soglia di rischio per la ragionevolezza, individuata dal gruppo SATURN/CEPEJ in 730 giorni (2 anni). La portata dell'aumento è di portata tale che nell'intervallo di otto anni la lunghezza media è cresciuta di 348 giorni (quasi un anno), richiedendo un tempo superiore di tre quarti (+76%) rispetto a quello necessario nel 2015. Tale sviluppo ha comportato il superamento della soglia media del distretto in tutti gli anni in esame, avvicinandosi spesso a valori doppi rispetto alla media.

Quanto all'attività del Tribunale in composizione collegiale, nel 2023 questa ha richiesto mediamente 655 giorni (più di un anno e nove mesi) per addivenire a una conclusione dei processi penali di competenza. L'evoluzione nel corso del tempo è abbastanza costante alternando anni di incremento ad altri di contrazione, ma senza nel complesso discostarsi troppo dai valori iniziali, tanto che la variazione tra il 2015 e il 2023 è di soli 37 giorni (+6%). La combinazione tra l'andamento costante dei tempi di definizione del Tribunale di Lodi in composizione collegiale e la crescita di quelli medi del distretto ha fatto si che, nonostante in tutti gli anni la durata osservata sia superiore a quella del distretto, si è passati da valori più che doppi nel 2015 a quelli di poco sopra la soglia nel 2023.

Globalmente, il Tribunale di Lodi presenta tempi più lunghi della media in tutti e tre gli ambiti di attività (GIP/GUP, monocratico e collegiale) e anche la peculiarità, condivisa con il solo tribunale di Como, di presentare una durata media innanzi al giudice monocratico supere a quella necessaria per ottenere una decisione dal tribunale in composizione collegiale.

Con riferimento alla durata effettiva media necessaria per la definizione dei procedimenti da parte dell'ufficio GIP/GUP del Tribunale di Milano (Graf. 13/[E]), questa è stata di

219 giorni (ossia circa sette mesi) nel 2023. L'andamento è stato abbastanza stabile e presenta un lieve aumento nel corso del tempo, tanto che la variazione nel periodo 2015-2023 è stata di circa 61 giorni, con l'impiego di circa un terzo in più del tempo impiegato nel 2015. Dai dati disponibili si evince che la durata media inerente all'attività dell'ufficio è sempre stata nel periodo inferiore a quella media del distretto e, nel 2021, è stata perfino della metà.

La durata effettiva media fatta registrare dal dibattimento monocratico si è attestata a 382 giorni (poco più di un anno), che costituisce il dato più basso del distretto per questa voce. Quando all'andamento nel periodo di riferimento, dopo un quadriennio di stabilità (2015-2018), a partire dal 2019 si è assistito a un progressivo aumento della lunghezza media, che è cresciuta complessivamente tra il 2015 e il 2023 di 180 giorni (sei mesi), con un aumento dell'89%. I dati riferibili all'attività dei giudici unici del tribunale del capoluogo di regione si caratterizzano anche per essersi mantenuti in tutto il periodo sotto la media distrettuale.

In merito alla durata effettiva dei processi penali definiti dal dibattimento collegiale del Tribunale di Milano, questa è stata nel 2023 in media di 573 giorni (un anno e sette mesi), con una crescita del 115% rispetto al 2015, impiegando l'ufficio 307 giorni in più in media per determinarsi. L'andamento è stato lineare nel periodo, con una crescita costante di anno in anno. La similitudine tra questa evoluzione e quella media del distretto ha fatto si che, nonostante la crescita continua, i dati dell'ufficio meneghino siano stati in tutto il periodo inferiori a quelli medi aggregati.

Osservando nel complesso i dati relativi alle tre "anime" del Tribunale di Milano, emerge che nel 2015 i dati sulla lunghezza davanti al GIP/GUP, dibattimento monocratico e collegiale erano abbastanza vicini, ma nel corso del tempo i primi hanno subito un moderato incremento (+39%), i secondi hanno avuto una consistente crescita (+89%), mentre quelli riferiti al collegio un aumento esponenziale (+115%). Questo ha fatto si che le distanze in termini di durata media tra i tre si siano accresciute, andando a delineare un grafico che assomiglia a un ventaglio.

Inoltre, si osserva che il grafico sulla durata media delle tre attività del Tribunale di Milano (Graf. 13/[E]) è molto simile a quello dell'andamento complessivo del distretto (Graf. 13/[L]), questo perché, stante il numero elevato di procedimenti definiti nel capoluogo meneghino (non a caso si tratta di uno dei tre tribunali "metropolitani" presenti in Italia, v. *supra* I.6), le prestazioni dell'ufficio influenzano in modo molto "pesante" l'andamento complessivo del distretto.

Passando all'esame dei dati relativi alla sezione GIP/GUP del Tribunale di Monza (Graf. 13/[F]), da questi si evince una durata media nel 2023 di 282 giorni (pari a nove mesi), superiore di 78 giorni (+38%) rispetto a quella registrata nel 2015. La situazione è rimasta ab-

bastanza stabile, con variazioni in aumento e diminuzione contenute fino al 2020, anno dopo il quale si sono registrati valori medi più elevati. Tale ultima "impennata" ha fatto si che negli anni 2022 e 2023 la durata media dell'ufficio sia stata superiore alla lunghezza distrettuale, cosa che non era mai accaduta nelle altre annualità del periodo osservato.

Quando alle tempistiche definitorie del dibattimento monocratico, la durata effettiva media nel circondario del Tribunale di Monza è stata, per il 2023, di 638 giorni (un anno e nove mesi). Lo sviluppo nel periodo evidenzia una crescita costante nel corso del tempo con un'unica leggera flessione nel 2021. Tale aumento costante ha portato a una variazione nei tempi processuali tra il 2015 e il 2023 di 251 giorni (ossia otto mesi), cresciuti di più della metà, e al superamento della durata media distrettuale in tutti gli anni osservati.

Infine, con riferimento all'attività del Tribunale di Monza, in composizione collegiale, la durata media effettiva dei procedimenti definiti nel corso del 2023 è stata di 768 giorni (superiore ai due anni e, pertanto, alla connaturata soglia SATURN/CEPEJ). Tra il 2015 e il 2023 la lunghezza del processo penale nel circondario è quasi raddoppiata, con un aumento di 375 giorni (più di un anno). Osservando lo sviluppo nel periodo, emerge che, dopo una prima fase di crescita moderata tra il 2015 e il 2019, si è assistito a un aumento molto netto della durata media nel biennio 2020-2021, con una stabilizzazione intorno ai 700 giorni nel 2022 e 2023. Tale evoluzione ha fatto si, non solo che per tutti gli anni sia stata superata la soglia media del distretto, ma, addirittura, che negli anni 2021 e 2023 si sia oltrepassata la soglia "di rischio" di irragionevolezza dei due anni.

Invece, la durata effettiva media impiegata per definire i procedimenti nel 2023 da parte dell'ufficio GIP/GUP del Tribunale di Pavia (Graf., 13/[G]) si è attestata a 196 giorni (poco più di sei mesi). La peculiarità nello sviluppo dei dati relativi a questa sezione sta nel fatto che è quello, tra i pochi tribunali che hanno visto ridursi i tempi processuali (ossia, Busto Arsizio, Lecco e Sondrio), ad aver registrato la maggiore decrescita in termini assoluti (-223 giorni, equivalenti a sette mesi) e relativi (-53%), con una durata più che dimezzata in otto anni. Questo risultato è frutto di una costante riduzione delle tempistiche che ha avuto inizio nel 2018 e che ha portato la sezione GIP/GUP del Tribunale di Pavia a definire i procedimenti penali in tempi inferiori alla media distrettuali a partire dal 2021.

Quanto all'attività dei giudici monocratici, questa ha avuto una durata media di 631 giorni (pari a poco meno di un anno e nove mesi) nel 2023, con una variazione in aumento di 319 giorni rispetto al 2015 (+64%). Lo sviluppo nel periodo ha avuto un andamento ondivago, alternando anni di crescita (2015 e 2016) ad altri di contrazione (2017, 2018 e 2019), seguiti da nuovi incrementi (2020, 2021 e 2022), con, infine, una lieve flessione nel 2023. La

durata media nel circondario è stata superiore a quella distrettuale in tutto il periodo oggetto di osservazione.

Con riferimento al dibattimento monocratico, la durata di questo nel 2023 è stata di 819 giorni (circa due anni e due mesi), ossia la più lunga del distretto (+319 giorni rispetto al 2015, con un +64% nei tempi). Questo risultato è stato l'esito di una crescita sostanziale che ha visto due picchi nel 2021 e nel 2023, con livelli ben superiore alla soglia di rischio SATURN/CEPEJ. Da tale andamento è conseguito il superamento della durata media distrettuale in tutte le annualità osservate.

Anche in questo caso, similarmente a quanto osservato rispetto al Tribunale di Milano, guardando al grafico nel suo complesso, si osserva un andamento a ventaglio delle tre attività, con la "forbice" tra le diverse durate che si è allargata considerevolmente.

La durata effettiva media registrata per la definizione dei procedimenti penali nella circoscrizione del Tribunale di Sondrio, sezione GIP/GUP (Graf. 13/[H]), è la più bassa del distretto, essendo stati necessari solo 84 giorni (poco meno di tre mesi). Quanto all'andamento nel periodo, si osserva una certa stabilità dal 2015 al 2018, a cui è seguita una fase di crescita (2019, 2020) e poi una di decrescita, che ha riportato il livello attuale leggermente sotto a quello di partenza; infatti, negli otto anni c'è stata una riduzione della durata media di 14 giorni (-14%). La celerità mantenuta per tutto il periodo di osservazione ha fatto si che la durata media dell'ufficio GIP/GUP sia sempre stata inferiore alla media distrettuale, con alcuni anni in cui è stata meno della metà (come negli anni 2015, 2016 e 2020) e, perfino, inferiore a un terzo (2023).

Il Tribunale di Sondrio in composizione collegiale ha impiegato mediamente 456 giorni (ovvero un anno e tre mesi) per definire i processi di sua competenza nel 2023, con una lieve crescita rispetto al periodo di inizio osservazione, registrando un incremento di circa un terzo (+29%), pari a 102 giorni. Lo sviluppo nel corso del periodo 2015-2023 presenta due distinte fasi di stabilità, una prima nel 2015-2019 (con valori compresi tra 296 e 338 giorni), a cui segue una crescita significativa, all'esito della quale si ha la seconda fase di stabilità nel 2020-2023 (con una durata che oscilla tra i 418 e i 468 giorni). Rispetto al rapporto con la durata media del distretto, si registra un dato sotto soglia nel 2017, negli altri anni è sempre stata superata.

Situazione assai diversa si registra in relazione all'attività del Tribunale di Sondrio in composizione collegiale, i cui tempi medi di definizione nel 2023 si sono attestati a 757 giorni (ossia di poco oltre la soglia SATURN/CEPEJ dei due anni). Stante il numero alquanto limitato di procedimenti definiti annualmente l'andamento è alquanto fluido, con l'alternarsi di picchi minimi e massimi tra un anno con l'altro, al netto di questo lo sviluppo è comune com-

plessivamente in aumento, con la lunghezza dei processi che è raddoppiata nel periodo (+111%), essendosi incrementata di oltre un anno e un mese (+398 giorni). Da questo andamento altalenante è conseguito il fatto che la media del circondario di Sondrio ha superato la soglia media distrettuale in tutte le annualità osservate, con due eccezioni nel 2017 e nel 2021.

Infine, occorre soffermarsi sulla posizione assai particolare del Tribunale di Varese (Graf. 13/[I]), dove il tempo necessario mediamente per definire un procedimento davanti all'ufficio GIP/GUP è stato di gran lunga il più alto registrato nel distretto, pari a 784 giorni (ossia di poco inferiore a due anni e due mesi). Guardando l'evoluzione della durata negli ultimi otto anni si osserva che i valori, fin dal 2015 molto elevati, hanno visto un esorbitante picco nel 2019, quando sono stati necessari 2.121 giorni (quasi cinque anni e 10 mesi) per definire il procedimento, andando a superare di bene tre volte il limite posto dalla Legge 89/2001 "Pinto" oltre il quale la durata non si presume più ragionevole. Tale limite è stato poi superato, anche se di poco, pure nel 2021 e nel 2022. Questo andamento tutt'altro che invidiabile ha fatto si che la soglia media del distretto sia stata superata in tutto il periodo osservato, con tempi superiori al doppio nel 2016, 2020 e 2023, al triplo nel 2015, 2017 e 2021, al quadruplo nel 2018 e 2022 e, addirittura, nel 2019 il dato è stato di nove volte superiore alla media distrettuale di riferimento.

Meno drammatica è la situazione con riferimento ai tempi processuali impiegati per la definizione delle pendenze processuali nella sezione dibattimentale. Infatti, i giudici monocratici hanno impiegato 656 giorni (poco meno di un anno e dieci mesi) per addivenire a una definizione dei fascicoli di propria competenza, con un aumento di 244 giorni (ovvero di otto mesi) rispetto al 2015 (+45%). L'andamento è stato di lenta ma costante crescita in tutto il periodo, con una lieve flessione nel solo 2020, che è stato l'unico anno in cui la lunghezza processuale è stata inferiore alla media distrettuale, insieme al 2016.

Quanto alla durata del giudizio collegiale, questa è stata mediamente di 788 giorni nel 2023 (superiore ai due anni della soglia SATURN/CEPEJ), con una crescita rispetto al 2015 di 244 giorni (circa otto mesi), equivalente a una dilatazione nei tempi definitori di poco meno della metà. Lo sviluppo ha presentato fasi alternate di espansione e contrazione, che hanno portato per ben due volte la durata sopra la soglia dei due anni (2021 e 2023) e a registrare una media superiore a quella distrettuale per tutto il periodo osservato.

Guardando complessivamente alla situazione nelle sue tre componenti, si osserva immediatamente che il Tribunale di Varese è l'unico nel distretto dove il dato di durata in assoluto più elevato è quello dell'ufficio GIP/GUP, che in un'annualità è stato addirittura mediamente superiore alla soglia Pinto (quasi del doppio).

Analizzata singolarmente la posizione di ogni tribunale la cui circoscrizione rientra nel distretto di Corte d'appello di Milano, è ora il momento di confrontare, con la tecnica della distribuzione, i due parametri della durata media nel 2023 e della variazione rispetto al 2015 per esaminarne lo "stato di salute" (Grafici 14, 15 e 16).

Il sistema è lo stesso utilizzato sopra per comparare i dati aggregati a livello distrettuale, si rimanda pertanto a quella sede per una spiegazione generale della tecnica utilizzata. Basti qui precisare che la distinzione nei quattro quadranti deriva dai dati riportati dai Tribunale in relazione alla durata media nel 2023 e alla crescita media rispetto al 2015. Inoltre, la collocazione nelle sotto-aree deriva dalla ulteriore circostanza che il dato sulla durata media nel 2023 sia stato inferiore o superiore alla soglia ideale (di 6 mesi di durata) oppure a quella individuata dal gruppo SATURN/CEPEJ di due anni.

Il primo ambito oggetto di valutazione è quello relativo agli uffici GIP/GUP dei tribunali del distretto (Graf. 14).

Nell'area "A2", che si caratterizza per la presenza di un dato negativo e uno positivo, rispettivamente la variazione della durata nel periodo 2015-2023 sopra alla media distrettuale e la durata effettiva inferiore al dato del distretto, si trova il solo Tribunale di Milano. La situazione di questo ufficio è di rischio moderato e merita comunque una certa attenzione visto la tendenza incrementale nel periodo.

Rientrano nell'area "B", quella più critica, invece, i Tribunali di Como, Lodi, Monza e Varese, che presentano sia una durata effettiva nel 2023 sia una variazione rispetto al 2015 superiori alla media del distretto. Questi uffici meritano la massima attenzione, perché hanno una situazione difficile che è andata peggiorando negli ultimi otto anni. La situazione di questi quattro tribunali non è tuttavia omogenea. Infatti, alcuni uffici si caratterizzano per una criticità repentina (molto superiore alla media), come quelli di Como e Lodi, altri, come quello di Varese, per la strutturale lunghezza dei tempi procedimentali e, infine, altri ancora, come quello di Monza, hanno una media di poco superiore alla soglia rispetto a entrambi i parametri. Quest'ultima rappresentante tra le quattro la situazione meno preoccupante.

L'area "C", di moderato rischio in ragione del dato sulla durata registrato nel 2023 superiore alla media distrettuale, vede la sola presenza del Tribunale di Busto Arsizio, che ha visto la sua posizione, ancora non ottimale, migliorare rispetto a quella del 2015.

Passando al quadrante "D", quello dove i dati registrati sono sotto la media rispetto a entrambi i parametri, si trova nell'area "D1" l'ufficio GIP/GUP del Tribunale di Pavia, che presenta una durata sotto-media e il decremento maggiore nel periodo 2015-2023, pur presentando una durata superiore a quella ideale di sei mesi (180 giorni). Infine, l'area "D2" è popo-

lata dai Tribunali di Sondrio e Lecco, che presentano una durata addirittura inferiore a quella ideale.

Complessivamente la durata media per la definizione dei procedimenti penali da parte del GIP/GUP è discreta, con i soli Tribunali di Como, Lecco e, soprattutto, Varese che si avvicinano al limite dei due anni di durata, mentre in tutti gli altri uffici giudiziari la lunghezza media nel 2023 è stata prossima o inferiore a tale soglia, con un buon numero che si è attestato su valori vicini al livello ideale di sei mesi, in linea quindi anche con la media europea di riferimento.

Passando all'analisi della situazione relativa ai procedimenti definiti dai giudici monocratici (Graf. 15) questa si presenta meno rosea e maggiormente polarizzata, stante il collocamento dei Tribunali in via quasi esclusiva nei quadranti, opposti, "B", critico, e "D", rischio basso.

In particolare, elevata attenzione deve essere dedicata al monitoraggio delle attività, situate nell'area "B1", dei Tribunali di Como, Monza e Varese in composizione monocratica, in cui la media circondariale è superiore a quella distrettuale e non è troppo distante dal valore soglia dei due anni di durata. Mentre la situazione più critica è quella del tribunale di Lodi, che presenta una durata mediamente superiore ai due anni, con conseguente rischio elevato che i relativi procedimenti siano definiti in un lasso di tempo irragionevole, potenzialmente in violazione dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Una posizione non troppo dissimile da quella di cui al gruppo "B1" è quella del Tribunale di Pavia, che nonostante sia cresciuto con una velocità di poco inferiore alla media distrettuale, presenta una durata effettiva nel 2023 non trascurabile. Anche questa situazione merita un monitoraggio attento.

Infine, i tribunali di Busto Arsizio, Lecco, Milano e Sondrio rientrano nell'area "D1", caratterizzandosi per una crescita sotto la media (addirittura Busto Arsizio per una netta decrescita dei tempi processuali) e una durata nel 2023 inferiore a quella degli altri Tribunali.

Globalmente, la situazione del dibattimento monocratico vede, rispetto a quella della sezione GIP/GUP uno spostamento verso la parte destra del grafico, che corrisponde a una durata media complessiva più elevata, tanto che la durata media dei diversi uffici è prossima o superiore ai due anni, mentre nessun ufficio giudiziario si è attestato al di sotto della soglia di durata, a mio avviso, ideale.

Di maggiore preoccupazione è la situazione relativa alla durata necessaria per definire i processi pendenti innanzi al tribunale in composizione collegiale (Graf. 16).

Più nel dettaglio, nell'area "A2" si trova il solo Tribunale di Milano, che dato il suo grande impatto nella determinazione della media, per i suoi grandi volumi di lavoro, se ne

trova sempre in prossimità. La situazione è di moderata attenzione in ragione della crescita abbastanza elevata nel periodo 2015-2023.

Risulta alquanto popolata l'area "B2", dove si collocano, con una durata media superiore ai due anni e una crescita superiore alla media, i Tribunali di Monza, Pavia e Sondrio, al cui monitoraggio deve essere data massima attenzione.

Situazione più eterogena si presenta, invece, all'interno del quadrante "C". La posizione del Tribunale di Varese, area "C1", è molto vicina a quella del gruppo "B2", discostandosene per una crescita che, pur marcata, è inferiore a quella media, mentre nell'area "C2", caratterizzata da una crescita quasi nulla e una durata poco sopra alla media del distretto, si trova il tribunale di Lodi.

Infine, sono raggruppati nel segmento "D1" i Tribunali di Busto Arsizio, Como e Lecco, che presentano sia una durata nel 2023 sia una variazione in crescendo tra il 2015 e il 2023, inferiore alla media distrettuale.

Osservando complessivamente la distribuzione della durata media davanti al collegio dei Tribunali il cui circondario rientra nel distretto di Corte d'appello di Milano, emerge che un numero elevato, ben quattro (il 44%), di questi presentano una durata definitoria media nel 2023 superiore al livello di guardia di due anni individuato dal gruppo SATURN/CEPEJ, lunghezza oltre la quale, ricordiamo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene necessaria un'attenta valutazione di tutte le circostanze del caso concreto per valutare se la durata potenzialmente eccessiva sia stata in concreto irragionevole e lesiva dell'articolo 6 della Convenzione. Mentre nessun tribunale si è anche solo avvicinato alla soglia di durata ideale, che è superata di oltre il triplo dalla durata effettiva media avuta dagli uffici nel 2023. In merito, si osserva che anche il miglior dato registrato, relativo al Tribunale di Busto Arsizio, che presentava una durata di 508 giorni, risulta più che doppio rispetto alla soglia ideale.

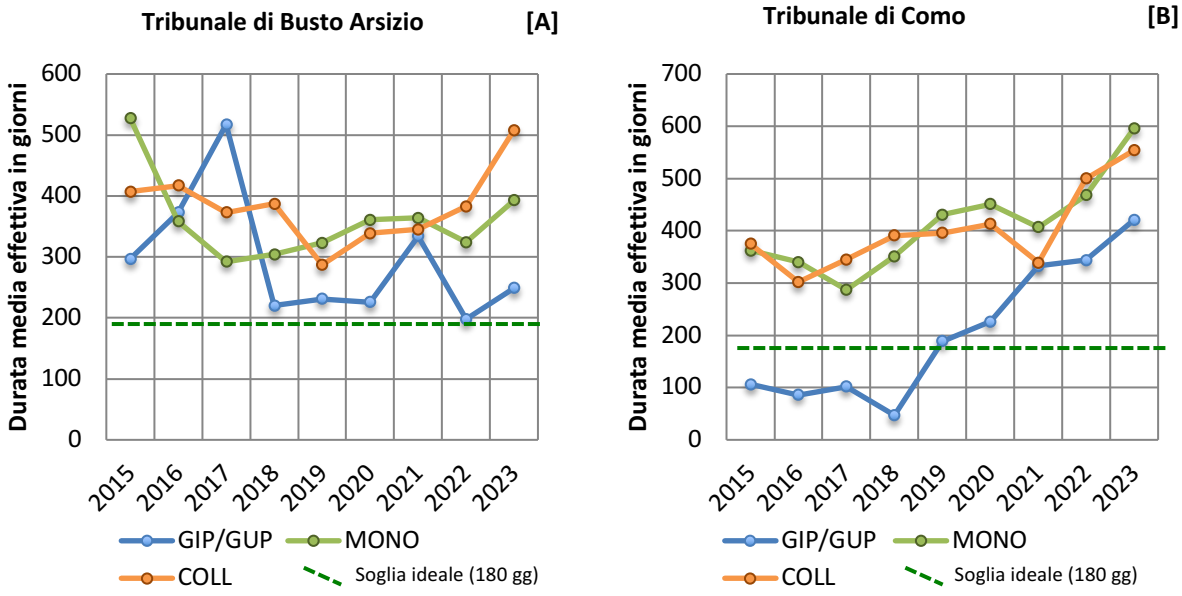
Guardando complessivamente alle emergenze della tabella 16 e dei grafici 14, 15 e 16, emerge in modo abbastanza evidente che all'interno del distretto ci siano degli uffici che hanno presentato nel 2023 dei tempi complessivamente più lunghi della media in tutti e tre i comparti (GIP/GUP, monocratico e collegiale), quali quelli di Lodi, Monza e Varese, altri con tutti i parametri sotto-media, ossia quelli di Busto Arsizio, Lecco e Milano. Infine, i Tribunali di Como, Pavia e Sondrio presentano alcuni parametri superiori alla media e altri inferiori. Più nel dettaglio, quelli di Como e Sondrio presentano due fattori positivi, il primo si attesta sotto la soglia medi per i processi celebrati davanti tribunale in composizione collegiale e monocratica, mentre il Tribunale di Sondrio risulta più celere della media per la sezione GIP/GUP e il giudizio monocratico. Invece, il Tribunale di Pavia presenta delle durate più elevate della media distrettuale nell'ambito del dibattimento collegiale e monocratico.

Tabella 16 – Confronto durata media effettiva GIP/GUP-monocratico-collegio distretto Milano 2015 e 2023

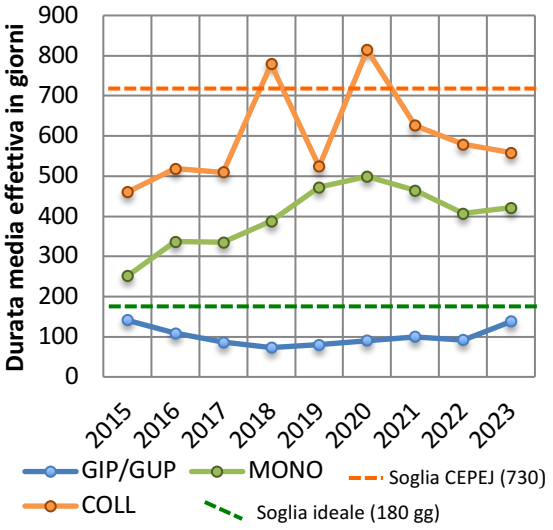
Tribunale	Ufficio	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var.	Var. %
Busto A.	GIP/GUP	297	373	517	220	231	226	334	198	249	-48	-16%
	MONO	527	358	292	304	323	361	364	324	393	-134	-25%
	COLL	407	417	373	387	287	339	345	383	508	101	25%
Como	GIP/GUP	106	86	102	147	189	226	333	344	421	315	297%
	MONO	362	340	287	351	431	451	407	468	596	234	65%
	COLL	375	302	345	391	396	413	339	500	554	179	48%
Lecco	GIP/GUP	141	109	86	73	80	90	100	92	138	-3	-2%
	MONO	251	337	335	388	472	499	464	407	421	170	68%
	COLL	460	518	510	779	524	814	626	579	558	98	21%
Lodi	GIP/GUP	252	468	630	422	382	673	478	342	448	196	78%
	MONO	457	505	536	670	688	724	744	816	**805**	348	76%
	COLL	618	620	563	661	549	626	647	630	655	37	6%
Milano	GIP/GUP	158	125	126	120	156	192	181	155	219	61	39%
	MONO	202	213	202	213	235	315	376	319	382	180	89%
	COLL	266	281	305	327	343	441	483	511	573	307	115%
Monza	GIP/GUP	204	133	137	193	155	176	250	304	282	78	38%
	MONO	387	448	458	481	482	569	593	575	638	251	65%
	COLL	393	378	463	486	462	585	740	691	768	375	95%
Pavia	GIP/GUP	419	329	391	452	319	226	240	162	196	-223	-53%
	MONO	467	516	505	451	435	468	612	644	631	164	35%
	COLL	500	423	569	592	663	587	832	665	**819**	319	64%
Sondrio	GIP/GUP	98	122	117	107	191	206	186	148	84	-14	-14%
	MONO	354	306	296	338	337	455	468	418	456	102	29%
	COLL	359	399	238	493	453	683	417	594	757	398	111%
Varese	GIP/GUP	676	512	773	826	2.121	748	1.181	1.109	**784**	108	16%
	MONO	320	310	321	346	403	366	519	618	656	336	105%
	COLL	544	501	635	774	635	539	863	670	788	244	45%
Media	**GIP/GUP**	**207**	**200**	**253**	**198**	**280**	**272**	**359**	**267**	**264**	**57**	**28%**
	MONO	**300**	**314**	**299**	**316**	**366**	**399**	**455**	**437**	**485**	**185**	**62%**
	COLL	**338**	**331**	**372**	**415**	**402**	**486**	**551**	**551**	**634**	**296**	**88%**

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia e Tribunali distretto Milano

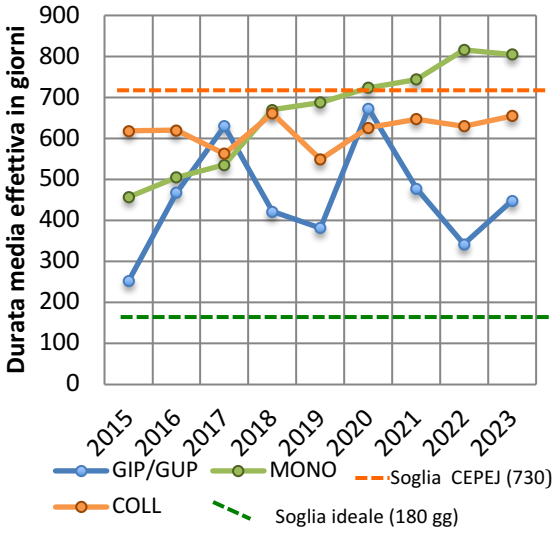
Grafico 13 - Andamento durata media effettiva primo grado GIP/GUP-monocratico-collegio tribunali del distretto di Milano 2015-2023



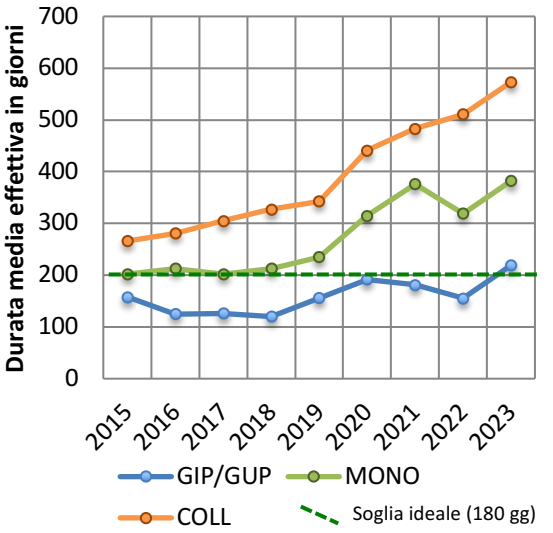
Tribunale di Lecco [C]



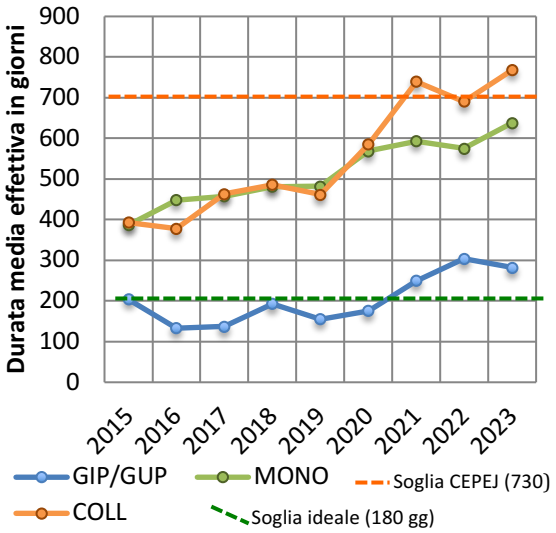
Tribunale di Lodi [D]



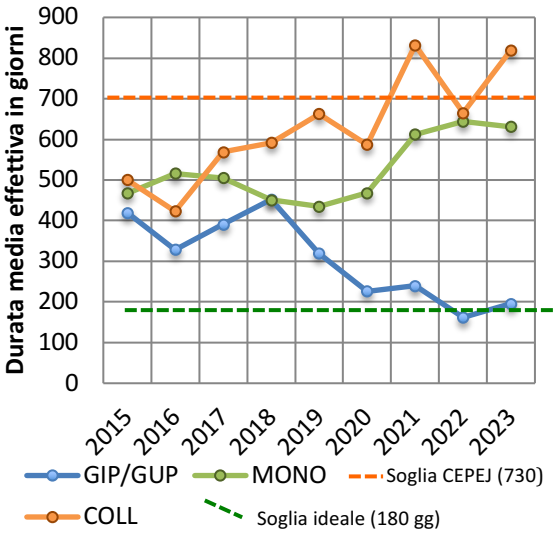
Tribunale di Milano [E]



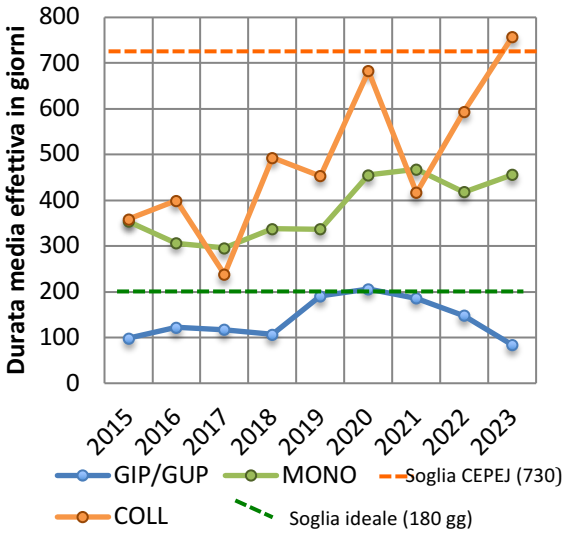
Tribunale di Monza [F]



Tribunale di Pavia [G]



Tribunale di Sondrio [H]



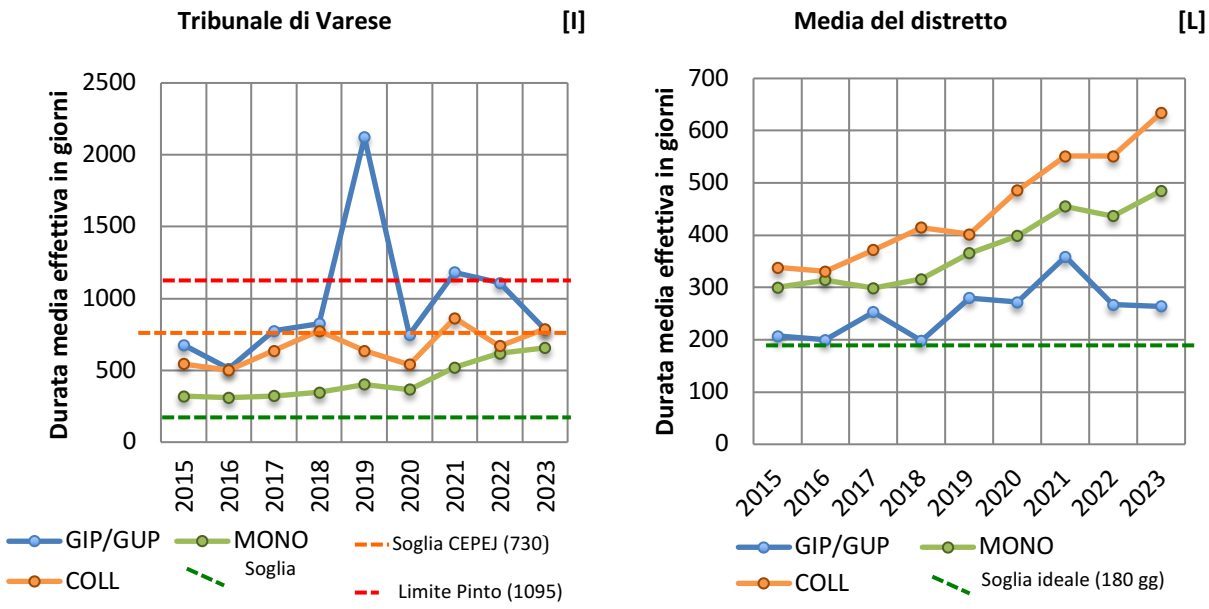


Grafico 14 - Distribuzione tribunali distrettio Milano tra durata 2023 e varizione rispetto al 2015
GIP/GUP

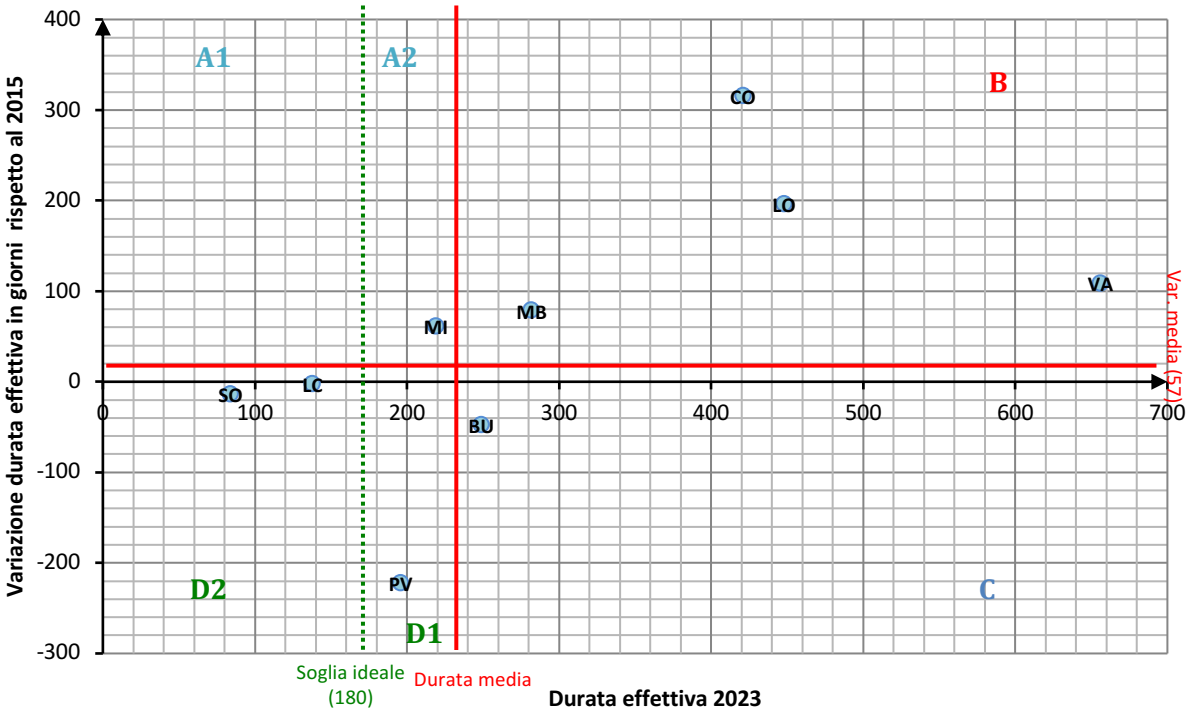


Grafico 15 - Distribuzione tribunali distrettio Milano tra durata 2023 e varizione rispetto al 2015
MONOCRATICO

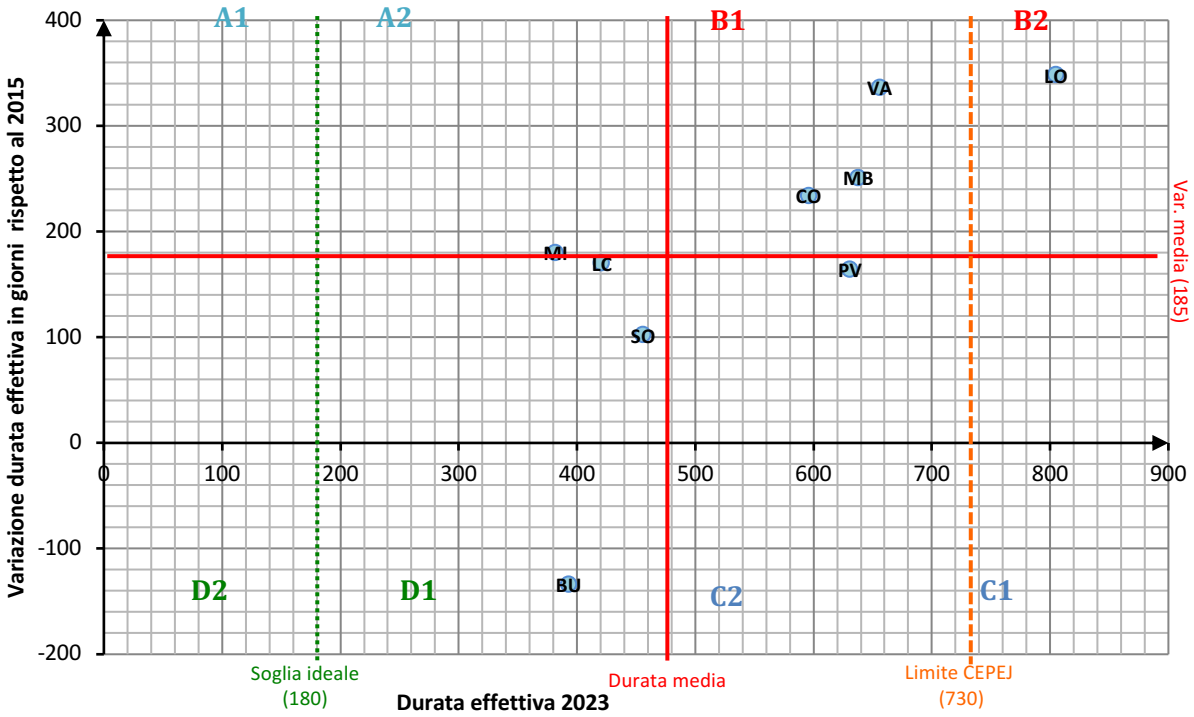
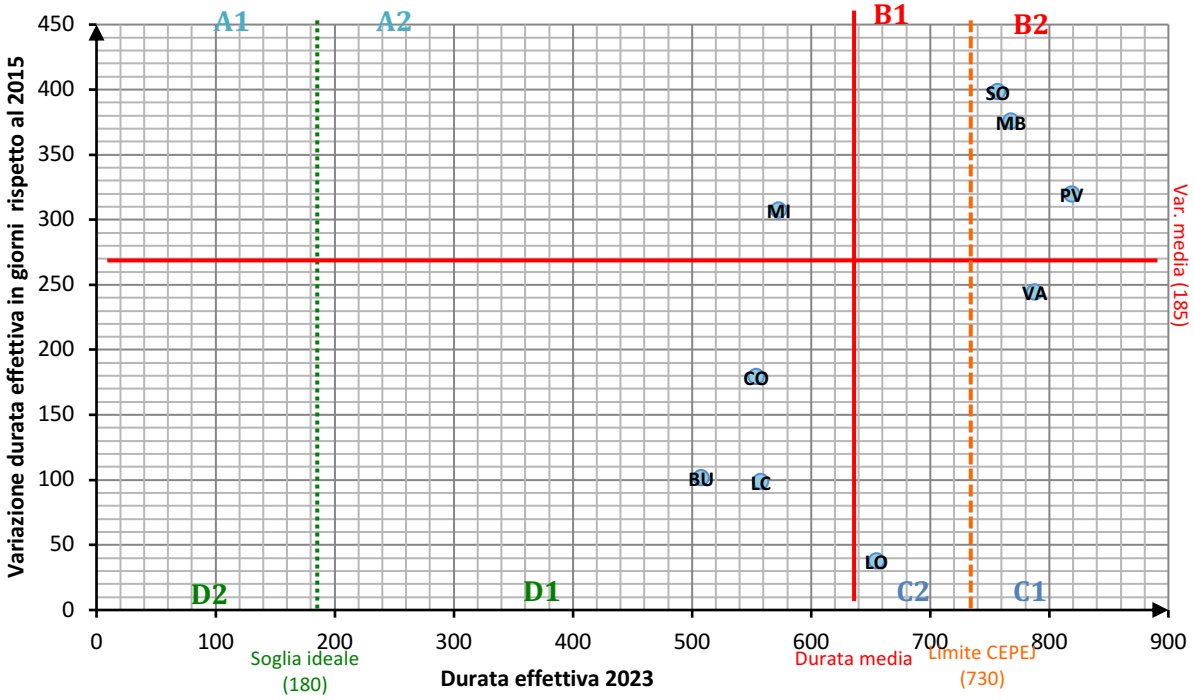


Grafico 16 - Distribuzione tribunali distrettio Milano tra durata 2023 e varizione rispetto al 2015
COLLEGIALE



Legenda sigle:

BU	Busto Arsizio	CO	Como	LC	Lecco	LO	Lodi	MI	MIlano
MB	Monza	PV	Pavia	SO	Sondrio	VA	Varese		

II.7 L'asimmetria tra la durata ragionevole e quella effettiva nel primo grado di giudizio

Giunti alla conclusione di questo capitolo, dedicato alla ragionevole durata del processo penale, è possibile cercare di dare una risposta alla domanda: quanti giorni servono per avere un giusto processo?

Come abbiamo avuto modo di vedere, non è possibile stabilire in modo aprioristico un numero specifico di giorni che indichino in modo fisso e valevole per ogni processo il confine tra durata ragionevole ed eccessivo ritardo. Infatti, nella valutazione della congruità della lunghezza di uno specifico processo rispetto al diritto soggettivo a che il proprio "caso" venga definito in un termine ragionevole, la Corte europea dei diritti dell'uomo afferma che la ragionevolezza del tempo impiegato varia a seconda delle condizioni che concretamente si verifica nel caso di specie. In particolare, termini più lunghi possono essere giustificati se il procedimento presenta profili di particolare complessità oppure se la parte ricorrente ha posto in essere delle condotte ostruzionistiche o con finalità dilatoria dei tempi processuali. All'inverso, la Corte adotta un metro più severo e stringente qualora si verifichino circostanze che richiedono una particolare celerità nella decisione, in ragione della rilevanza della posta in gioco.

Al netto di tale impostazione, che rigetta la possibilità di individuare un termine di ragionevolezza universale, è comunque evidente che per fare questo tipo di valutazione sia necessario adottare, comunque, almeno un indicatore di massima che permetta di orientarsi in questo tipo di valutazione.

Mentre la Corte di Strasburgo non si è mai spinta a elaborare espressamente una soglia di ragionevolezza in astratto, da adattare poi sulla scorata degli indici caratterizzanti il caso specifico, diversamente ha operato il legislatore nazionale. Infatti, nel configurare il rimedio interno richiesto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per ridurre l'impatto delle richieste provenienti alla Corte dai cittadini italiani che lamentavano, spesso a ragione, una durata eccessiva dei giudizi penali, il Parlamento ha fornito un'indicazione presuntiva di ragionevolezza ai giudici nazionali del cd. "procedimento Pinto", finalizzato a valutare la sussistenza dei requisiti per l'equa riparazione dei danni derivanti dall'ingiustificato ritardo processuale.

Tale parametro temporale, previsto dai commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'articolo 2 della Legge 89/2001, è stato strutturato secondo un sistema a livelli, dove per ogni grado di giudizio (oppure per la durata complessiva) è prevista una soglia entro la quale la durata del processo si presume ragionevole, salva la ricorrenza di particolari condizioni individuate dalla Corte europea che ne giustificano una durata più contenuta. In particolare, affinché la durata del pro-

cesso si possa ritenere non ragionevole possono ricorrere due condizioni, il superamento della durata di tre anni per il giudizio in primo grado (pari a 1.095 giorni), di due anni per il secondo o di un anno nel giudizio di legittimità oppure che la durata complessiva del processo sia superiore ai sei anni.

È possibile poi individuare dei parametri non normativi di valutazione della ragionevolezza. Il più importante tra questo è quello elaborato dal gruppo di lavoro sulla gestione del tempo processuale (denominato SATURN) attraverso lo studio della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di giudizi sulla violazione del diritto alla ragionevole durata di cui all'articolo della Convenzione. Analizzando le relative pronunce è emerso che nei procedimenti sotto i due anni (ossia ai 730 giorni) di durata per ogni grado di giudizio la Corte li ritiene generalmente non a rischio di violazione dell'art. 6 della Convenzione. Mentre per i procedimenti con lunghezza superiore, per valutare se in concreto la durata sia stata irragionevole, occorre un'analisi approfondita di tutte le condizioni del caso di specie. Pertanto, se ne ricava a livello di principio generale che sotto i due anni per ogni grado di giudizio il rischio di irragionevolezza è talmente basso che anche la Corte europea ritiene di poter effettuare un'analisi più superficiale, diversamente, quando tale soglia viene superata il rischio di irragionevolezza aumenta, richiedendo un'attenta valutazione delle condizioni del caso concreto.

Il diritto alla ragionevole durata rappresenta però anche uno degli elementi che costituiscono il giusto processo, alla cui realizzazione è obbligato lo Stato dall'art. 111, co. 2 della Costituzione.

Infatti, il legislatore nell'esercizio del suo potere discrezionale di configurazione delle regole che disegnano il modello di giudizio processuale penale astratto, deve salvaguardare e bilanciare tutte le garanzie connaturate al giusto processo, tra cui quella a che sia garantita nella più ampia misura possibile, nel contemperamento con gli altri diritti, anche una durata ragionevole.

Al fine di dare una misura meno nebulosa in merito alla ragionevolezza delle tempistiche processuali, il legislatore può fare riferimento in linea di massima ai parametri di valutazione della Corte di Strasburgo, così come meglio chiariti dal gruppo SATURN/CEPEJ, e anche ai parametri della Legge Pinto.

Invece, una soglia quantitativa legata alle tempistiche processuali per sua natura a carattere generale e astratto è quella posta nel contesto del P.N.R.R., in merito al quale l'Italia si è impegnata con l'Unione europea a raggiungere degli obiettivi di riduzione dei tempi medi processuali calcolati con il metodo del *disposition time*. I traguardi consistono in una riduzione complessiva della durata media dei processi penali del 25% e un decremento del 28% dei

tempi del primo e secondo grado di giudizio. Tuttavia, questi limiti non hanno una valenza specifica per la presente ricerca, poiché non presentano collegamenti diretti con la garanzia del giusto processo, essendo frutto di una più generale richiesta efficientistica europea e di una contrattazione politica, come in una sorta di *do ut des*, in cui al nostro Paese è stato chiesto di muoversi nella direzione di una riduzione dei tempi processuali, ma senza una pianificazione sottesa al raggiungimento di specifiche soglie di garanzia.

Infine, secondo la mia opinione, un parametro non normativo o di derivazione giurisprudenziale, ma puramente di buon senso e provenienza empirica, che il legislatore potrebbe utilizzare per individuare in astratto una durata ideale per il primo grado di giudizio intorno alla quale attestarsi, è quella di sei mesi (180 giorni), corrispondete grossomodo alla durata dei processi di primo grado negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Come il legislatore possa consapevolmente operare nell'elaborazione delle leggi per salvaguardare anche una garanzia variabile come quella della ragionevole durata non è una domanda dalla risposta semplice.

Sicuramente ci sono degli interventi sugli elementi del modello processuale astratto e del sistema organizzativo che intuitivamente possono incidere positivamente sulla durata dei giudizi penali, ma per comprendere come operino questi meccanismi e quanto debba essere "pesante" la modifica per raggiungere gli effetti sperati è necessario un approccio quantitativo. Così che il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale possa più coscientemente ponderare la portata dei valori in gioco e meglio conformarsi al dettato costituzionale.

In quest'ottica, dovendo operare delle decisioni sul piano astratto e generalizzato del modello processuale e avendo come indici di riferimento della ragionevolezza degli indici quantitativi espressi in anni o giorni, il legislatore non può che avere come parametro su cui operare quello della durata media del processo penale.

Infatti, dovrà comprendere come le modifiche che intende apportare possano incidere sulla durata media (e conseguentemente sulla generalità dei processi penali) nazionale o locale, a seconda dell'ampiezza dell'intervento, che può avvenire anche a livello organizzativo locale.

Occorre quindi interrogarsi se quello della durata effettiva media sia un buon parametro per studiare il rapporto le norme processuali e la garanzia della ragionevole durata. E inoltre, se a una durata media superiore corrisponde un livello più alto di violazioni oppure se operare una riduzione sulla durata media permette indirettamente di ridurre anche il numero dei procedimenti che rischiano di avere una durata irragionevole sulla base dei criteri quantitativi assunti.

È possibile cercare di rispondere a tali quesiti analizzando i dati relativi alla durata media effettiva e al numero di procedimenti che hanno avuto una durata superiore agli indici temporali di riferimento prevista dalla legge Pinto o dal gruppo SATURN/CEPEJ, nonché alla loro ricorrenza percentuale (Graf. 17).

La prima operazione effettuata per indagare questo rapporto è stata quella di analizzare i dati resi pubblici dal Ministero della giustizia in merito alla durata media effettiva nel primo grado di giudizio, rispetto ai quali è indicato, accanto alla durata effettiva media, anche il numero assoluto di processi che sono stati definiti in un certo arco temporale: inferiore ai sei mesi; compreso tra i sei mesi e l'anno; compreso tra un anno e due anni; ultrabiennali.

I dati non riportano il numero di procedimenti che sono stati definiti in un tempo superiore ai tre anni; pertanto, il parametro analizzato sarà la soglia di rischio di ragionevolezza dei due anni (730 giorni).

Il passaggio successivo è stato calcolare la percentuale di procedimenti definiti in un tempo superiore ai due anni sul totale dei procedimenti definiti (nel grafico indicata sull'asse delle ordinate).

Conoscendo la durata media in giorni e la relativa percentuale di ultrabiennali è stato possibile comparare quasi duecento dati (selezionati a campione, attingendo a quelli aggregati sia a livello nazionale, sia distrettuale e anche circondariale, e di periodo distribuiti tra il 2005 e il 2022) per verificare la presenza di una correlazione e, in particolare, se al crescere della durata media corrispondeva una crescita della percentuale dei processi ultrabiennali.

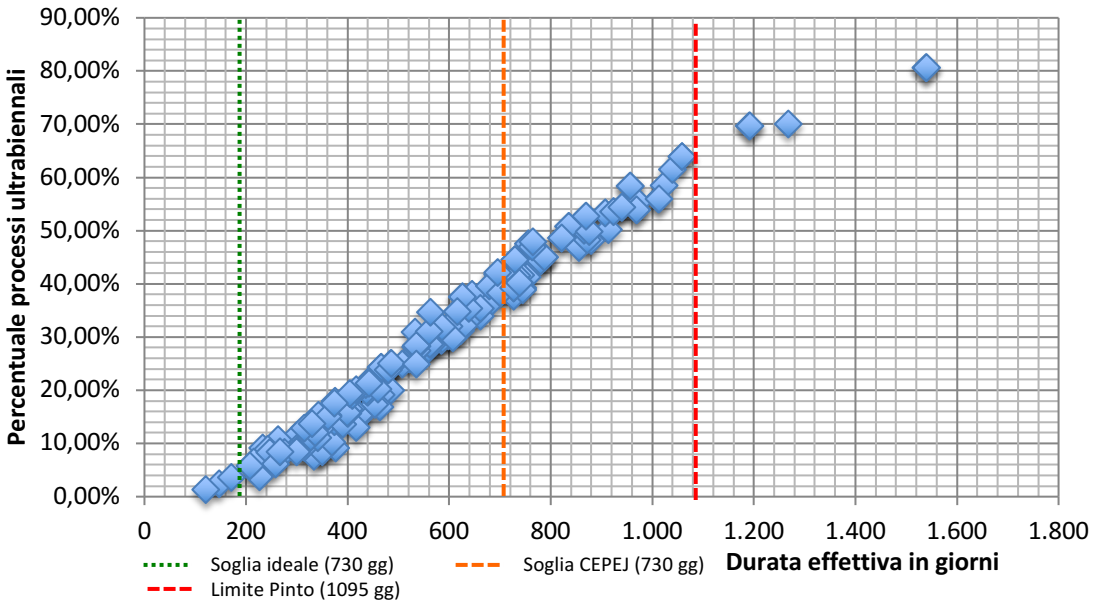
Ne è emersa la sussistenza di una effettiva correlazione, poiché dal grafico si evince chiaramente che sussiste una tendenza in forza della quale più aumentano i giorni mediamente necessari per definire un gruppo di processi penali e più crescerà il numero di quelli che verrà definito in un periodo superiore ai due anni.

In particolare, si osserva che a una durata effettiva inferiore alla soglia ideale di 180 giorni il numero di procedimenti ultrabiennali, per il quale sussiste un certo rischio di irragionevolezza della durata del processo in primo grado, è percentualmente molto ridotto, inferiore al 4%. A processi con una durata intorno ai 300 giorni corrisponde una percentuale di processi definiti in un periodo superiore ai due anni compresa tra l'8% e il 10%, queste percentuali salgono al 15% con una durata prossima ai 400 giorni. A una durata media introno ai 500 giorni corrisponde una percentuale che si attesta poco sopra il 25%, mentre a 600 giorni la percentuale sale sopra il 30%. Quando la durata media si attesta intorno alla soglia dei due anni, la percentuale di processi definiti in più di due anni è intorno al 45%, mentre la soglia del 50% viene superata poco sopra agli 800 giorni di media. Intorno alla soglia Pinto (1.095

giorni) la percentuale supera il 60%. Nei casi registrati sopra tale soglia di durata effettiva la percentuale si attestava tra il 70% e l'80%.

Compresa la sussistenza di tale rapporto è evidente che gli interventi legislativi che incidono sulla durata media permettono, indirettamente, di ridurre anche i processi ultrabiennali e, quindi, sulla scorta dell'analisi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, potenzialmente a rischio di irragionevolezza.

Grafico 17 - Andamento del rapporto tra durata effettiva e % di processi ultrabiennali



Il dato nazionale relativo alla durata media nel giudizio di primo grado per il 2022 è stato di 485 giorni, con una percentuale di ultrabiennali del 20% (pari, in numeri assoluti, a più di 200.000 processi all'anno), ciò comportando che un processo definito nel 2022 in primo grado su quattro potrebbe potenzialmente, secondo l'interpretazione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, essere oggetto di attenta valutazione di tutte le circostanze del caso concreto per verificare se in concreto sia stata superata la soglia di ragionevolezza.

Appare doveroso provare a ridurre tale percentuale. Ovviamente un'eccessiva riduzione dei tempi processuali potrebbe ledere altre componenti del giusto processo, tra cui le garanzie connesse alla difesa, che deve avere un tempo congruo per preparare il processo.

Anche in questo caso attestarsi in prossimità della durata effettiva media ideale di 180 giorni, apparirebbe una soluzione di buon senso, infatti, la percentuale di processi ultrabiennali dovrebbe diminuire drasticamente, attestandosi sotto al 4%, che appare a mio avviso un valore relativamente accettabile e fisiologico.

Invece, in caso di raggiungimento degli obiettivi posti dal P.N.R.R. (riduzione del 25% della durata stimata del primo grado di giudizio rispetto al dato del 2019) e quindi arrivando a una media di 282 giorni, la percettuale di processi ultrabiennali dovrebbe scendere poco al di sopra del 10%, con un sensibile miglioramento rispetto al passato.

Alla luce di quanto fin qui detto, l'obiettivo della durata media ideale di 180 giorni del primo grado di giudizio può essere raggiunto dal legislatore riducendo la durata media, rispetto al dato aggregato a livello nazionale del 2022 (485 giorni), di 305 giorni, circa dieci mesi, con una riduzione del -63%.

Si tratta certamente di un obiettivo ambizioso, il cui raggiungimento è però quanto mai necessario per assicurare la piena compatibilità del modello astratto con i dettami costituzionalmente previsti dall'articolo 111, co. 2 Cost. e per tutelare in modo più ampio anche il diritto soggettivo alla ragionevole durata del processo stabilito dalle fonti sovranazionali.

Quanto alle modalità con cui intervenire sul modello processuale astratto e a livello gestionale e organizzativo, si evidenzia che il fenomeno della durata del processo è molto complesso ed è determinato da una moltitudine di fattori, afferenti a diversi ambiti, normativo, amministrativo, organizzativo, gestionale e persino sociale.

Il presente lavoro ha come obiettivo indagare il rapporto tra i tempi processuali in primo grado e un gruppo di specifici strumenti processuali, i procedimenti speciali di cui agli artt. 438 e ss. del codice di procedura penale.

Nel prosieguo verranno pertanto analizzati questi istituti, in particolare sotto il profilo della capacità di influenzare la durata processuale. L'obiettivo sarà quello di capire se sia possibile individuare, raffrontando i dati relativi ai procedimenti definiti con il rito ordinario e quelli celebrati con un rito alternativo, lo scarto temporale esistente tra i due.

Tanto compreso, sarà possibile interrogarsi sulla circostanza se i procedimenti speciali possano essere uno strumento su cui il legislatore possa utilmente intervenire per configurare un modello processuale astratto utile – anche in combinazioni con ulteriori interventi normativi, di altra natura e, eventualmente, a carattere locale – a ridurre la durata media necessaria per la definizione in primo grado dei processi penali fino al livello ottimale. In ragione delle peculiarità di ogni tipo processuale, anche sul piano dell'impatto sulle garanzie difensive, ci si interrogherà su come il modello astratto possa contemperare tali esigenze con quella alla durata ragionevole del processo penale.

III. I PROCEDIMENTI SPECIALI
(CON QUALE FREQUENZA SI RICORRE AI RITI ALTERNATIVI?)

SOMMARIO: III.1 La giustizia negoziata all'italiana: caratteristiche e aspettative deluse. – III.2 L'impatto quantitativo dei riti alternativi. – III.3 Il giudizio abbreviato. – III.4 L'applicazione della pena su richiesta delle parti (patteggiamento). – III.5 Il decreto penale di condanna – III.6 La sospensione del procedimento con messa alla prova. – III.7 L'apporto dei diversi riti alternativi alla tenuta del sistema.

III.1 La giustizia negoziata all'italiana: caratteristiche e aspettative deluse

I procedimenti speciali si caratterizzano, rispetto al procedimento ordinario, per l'omissione di fasi del procedimento (l'udienza preliminare e/o il dibattimento).

Tali istituti sono disciplinati dal libro VI del codice di procedura penale, si tratta del giudizio abbreviato (artt. 438 e ss. c.p.p.), dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, più noto come patteggiamento (artt. 444 e ss. c.p.p.), del giudizio direttissimo (artt. 449 e ss. c.p.p.), del giudizio immediato (artt. 453 e ss. c.p.p.), del decreto penale di condanna (artt. 459 e ss. c.p.p.) e della sospensione del procedimento con messa alla prova (artt. 464-*bis* c.p.p. e 168-*bis* e ss. c.p.).

È possibile suddividere i riti speciali in alternativi (o deflattivi), che si caratterizzano per evitare la celebrazione del dibattimento, e acceleratori, che consentono di non celebrare l'udienza preliminare e arrivare più celermente al dibattimento. Del primo gruppo fanno parte

Del primo gruppo fanno parte il giudizio abbreviato, l'applicazione della pena su richiesta delle parti, il decreto penale di condanna e la sospensione del procedimento con messa alla prova. Rientrano nella categoria dei riti accelerati il giudizio direttissimo e il giudizio immediato.

La *ratio* dei riti deflattivi è quella di costituire un'alternativa più snella, benevola, rapida e meno garantita rispetto al rito ordinario, che richieda un minore impiego di risorse per la sua definizione.

Nel nostro ordinamento sono presenti anche altri strumenti con funzione deflattiva, che non costruiscono procedimenti speciali ma sono istituti di diritto penale sostanziale, tra cui l'oblazione delle contravvenzioni (disciplinata dagli articoli 162 e 162-*bis* del codice penale), l'estinzione del reato per condotte riparatorie ex art. 162-*ter* c.p., la procedibilità a querela sub

artt. 120 e ss. c.p. e l'esclusione della procedibilità per particolare tenuità del fatto (prevista dall'articolo 131-*bis* c.p.).

Nel contesto della presente ricerca, che si pone come obiettivo quello di indagare in special modo la durata del primo grado del processo penale, particolare attenzione è posta ai riti deflattivi, più che a quelli acceleratori. Infatti, i primi, ponendosi come alternativa al giudizio ordinario, possono incidere direttamente sulle modalità e i tempi di definizione del primo grado del processo penale (inteso come periodo compreso, in senso anche statistico, come periodo intercorrente tra l'iscrizione del fascicolo nel registro generale dell'ufficio e l'emissione di un provvedimento definitorio della fase).

Diversamente, i procedimenti speciali acceleratori, benché riducano complessivamente la durata del procedimento penale, contraendo la fase delle indagini preliminari, solo indirettamente possono incidere sulla lunghezza della fase processuale in senso stretto. Infatti, possono evitare la celebrazione dell'eventuale udienza preliminare, ma senza influire sui tempi processuali impiegati per la definizione del giudizio, che sono stati oggetto del capitolo precedente.

Tanto chiarito, è possibile soffermarci brevemente sulla funzione attribuita ai procedimenti speciali, in particolar modo a quelli deflattivi, dal nostro sistema codicistico.

Il codice di procedura penale vigente è ispirato ai principi del processo accusatorio, valorizzando per il processo ordinario le garanzie del contraddittorio, dell'immediatezza e dell'oralità. Si tratta, invero, di principi la cui piena attuazione richiede un non indifferente impiego di risorse umane, economiche e di mezzi.

A fronte di tali ingenti costi il sistema non è in grado, stante la scarsità delle risorse, di garantire che tutti i processi possano essere definiti con il rito ordinario.

In ragione di tale previsione, il codice Vassalli aveva configurato già nella sua configurazione del 1989 un sistema di riti alternativi che potessero invogliare l'imputato a rinunciare alle garanzie del giusto processo previste dal rito ordinario nella loro massima espansione in favore di modalità più snelle di definizione del giudizio.

In merito, l'articolo 111 della Costituzione, al comma quinto, prevede espressamente la possibilità per l'imputato di rinunciare alle garanzie della formazione della prova nel contraddittorio, cardine del sistema accusatorio. Stante la natura di "eccezione" di questa previsione rispetto al modello ideale, è configurata dalla Carta fondamentale una riserva di legge per delimitare e regolare i casi di valorizzazione del consenso dell'imputato.

Nonostante la natura di eccezione rispetto al rito ordinario maggiormente garantista, i riti alternativi non avrebbero dovuto trovare un impiego "eccezionale" nella prassi.

Anzi, dalla lettura delle «Relazioni al progetto preliminare e al testo definitivo del codice di procedura penale» emerge che l'idea posta alla base del nuovo sistema era quella di incrementale il più possibile il ricorso ai procedimenti speciali, nella convinzione che dalla diffusionei di questi dipendesse «la possibilità di funzionamento del procedimento ordinario, che prevede meccanismi di formazione della prova particolarmente garantiti, e quindi non suscettibili di applicazione generalizzata, per evidenti ragioni di economia processuale». Ancora, si sottolineava che «il nuovo processo 'funzionerà se riusciremo a far pervenire al dibattimento soltanto una parte piccola di processi»[1]. Tale posizione era motivata anche sull'sperienza dei Paesi angolassoni, che rappresentavano il modello ideale, dove «tale modello processuale [in riferimento è a quello accusatorio] è in grado di trovare pratica applicazione, stante il notevole dispendio di risorse richieste dalla formazione orale della prova in dibattimento e dalla *cross examination*, solo se ad esso si accompagnano forme di definizione anticipata del procedimento basate su modelli alternativi di tipo inquisitorio e premiale. Gli istituti del *guilty plea* e del *plea bargaining* del processo nord-americano costituiscono al riguardo un esempio estremamente significativo, posto che consentono di risolvere senza ricorrere al dibattimento almeno il 90% dei casi per cui il pubblico ministero ha iniziato l'azione penale»[2].

Questo «apparente paradosso di un sistema processuale che, da un lato, dichiara di volere attuare i principi del modello accusatorio e, dall'altro, introduce meccanismi diretti ad evitare che si verifichi un ricorso eccessivo al dibattimento» è superabile alla luce del fatto che i riti alternativi non solo un necessario meccanismo di allocazione delle risorse scarse, ma rappresentano un'espressione stessa dei caratteri accusatori, in questo modo valorizzando la posizione della parte, a cui viene data la possibilità di scegliere di definire il procedimento che ritiene maggiormente consono alle proprie scelte difensive[3].

Per stimolare un'auspicata ampia rinuncia degli imputato a beneficiare nella massima misura delle garanzie del contraddittorio, dell'oralità e dell'immediatezza, stante anche la centralità della diffusione dei riti alternativi per la tenuta dell'ordinamento, i riti deflattivi prevedono dei meccanismi premiali di diversa natura.

Tali "gratificazioni" consistono principalmente in una riduzione dell'eventuale pena comminata all'esito della definizione, ma sono previsti benefici anche in punto di pene

[1] Cfr. la «Relazioni al progetto preliminare e al testo definitivo del codice di procedura penale, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni e delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni», pubblicata in Gazzetta Ufficiale, n.250 del 24.10.1988, Suppl. Ordinario n. 93, p. 104.

[2] Ivi, p. 122.

[3] In questi termini CONSO G., GREVI V., NEPPI MODONA G., *Il nuovo codice di procedura penale dalle leggi delega ai decreti delegati*, CEDAM, Milano, 1990, p. 14.

accessorie, misure di sucrezza, esclusione della parte civile e non pagamento delle spece processuali.

Dalla disciplina dei riti deflattivi, attuativa della riserva di legge di cui all'art. 111, co. 5 Cost., si evince la volontà del legislatore di non rendere possibile l'accesso per tutti i reati a tutti i riti, escludendo tendenzialmente dal circuito alternativo i delitti più gravi (in questo direzione è andata anche la riforma del giudizio abbreviato del 2019, che ne ha ridotto il campo di applicazione escludendo i reati puniti con la pena dell'ergastolo). Tale scelta è legata a ragioni di opportunità politica e sociale, in ragione del fatto che questi istituti vengono percepiti dall'opinione pubblica come inaccettabili vie di fuga dal processo ordinario e incomprensibili strumenti di "clemenza" verso i soggetti imputati per delitti di maggiore serietà.

Diversamente, per i reati puniti in modo non eccessivamente severo viene configurato un ampio *range* di riti alternativi a cui è possibile accedere[4].

Quanto al consenso dell'imputato, questo può essere espresso personalmente o per mezzo del difensore munito di procuratore speciale all'uopo rilasciata, che ha una funzione primaria nel consentire all'imputato di conoscere e valutare la possibilità di accedere ai riti alternativi.

Quanto all'impatto di questa scelta con il ruolo degli altri soggetti processuali, alla volontà del pubblico ministero può non essere attribuita alcuna rilevanza (come per il giudizio abbreviato), talvolta il rappresentante della pubblica accusa ricopre una posizione di comprimario nella definizione dell'accordo deflattivo (così nel patteggiamento), altre ancora assume il ruolo di proponente (in specie nel procedimento per decreto e quando si fa proponente della sospensione del procedimento con messa alla prova).

Alla persona offesa e al danneggiato, invece, il legislatore non concede molta voce in capitolo, anzi, nel patteggiamento la parte civile viene addirittura escluda *de plano* dal giudizio penale. Nel giudizio abbreviato la stessa non può opporsi alla scelta processuale dell'imputato, ma solo decidere se accettarla o meno. Una posizione parzialmente differente si osserva rispetto alla sospensione del procedimento con messa alla prova, dove il risarcimento e il coinvolgimento della persona offesa vengono valorizzati.

Al giudice, infine, spetto un ruolo di tutela e garanzia in tutti i riti deflattivi, che si articola diversamente a seconda delle specificità di ognuno, ma che è sostanzialmente diretto a accerta l'eventuale necessità di emettere un provvedimento di proscioglimento.

Nonostante le grandi aspettative riposte nel sistema dei riti alternativi, fin da subito il legislatore si è ritenuto insoddisfatto dei risultati ottenuti, imputando inefficiente e allunga-

[4] In merito, RUGGIERI F., *Diritto processuale e pratiche criminali*, Zanichelli Editore, Torino, 2023, pp. 333-335

mento dei tempi processuali al cattivo funzionamento di questi strumenti, il cui mancato filtro aveva portato all'accumulo di processi pendenti davanti ai giudici dibattimentale.

Conseguentemente, il legislatore è intervento ciclicamente sulla materia nel tentativo di rilanciare riti deflattivi, da ultimo anche con la Riforma Cartabia, che, benché non abbia stravolto l'impianto dei riti alternativi, ha comunque cercato fornire nuovi stimoli per dare nuova linfa a questi istituti[5].

A dimostrazione della costanza e della volontà di intervenire su tutti questi strumenti, si possono elencare rapidamente le norme che hanno inciso sul titolo VI del codice di procedura penale.

Sulla disciplina del giudizio abbreviato il legislatore si registrano ben quattro interventi, il primo e più importante è avvenuto con la legge n. 479/1999, cd. "Carotti", che ha riscritto alcune linee essenziali dell'istituto. Più recentemente, la Legge 103/2017 ha modificato alcuni aspetto del rito, introducendo anche una più importante riduzione della pena in caso di condanna per reati contravvenzionali. Un intervento di segno opposto, restrittivo dell'ambito applicativo si è avuto con la L. n. 33 del 2019, che ha escluso la possibilità di accedere a tale rito per i reati puniti con la pena dell'ergastolo. Infine, è intervenuta anche la Riforma Cartabia.

Quanto all'applicazione della pena su richiesta, le principali modifiche sono state introdotte dalla L. 134/2003, salvo poi nuovi minimi interventi da parte delle Leggi n. 172/2012, n. 103/2017, n. 4 del 2018 e n. 3/2019. Da ultimo sono state apportate delle modifiche alla disciplina anche dal D.lgs. 150/2022.

In materia di decreto penale di condanna le modifiche normative sono state apportate dalla Legge Carotti, dal D.L. 82/2000 (convertito con modificazioni dalla L. 144/2000), dalla L. 103/2017 e dalla Riforma Cartabia.

Invece, la disciplina della sospensione del procedimento con messa alla prova è stata introdotta solo successivamente, da parte della L. 67/2014, e modificata solo recentemente dal D.Lgs. 150/2022.

Guardando complessivamente all'ultimo e organico intervento in materia, si osserva come la Riforma Cartabia sia intervenuta su tutti i riti deflattivi nel tentativo di fornire nuovi incentivi all'amputato, attraverso l'ampliamento dei presupposti di ammissione, la riduzione delle preclusioni o l'incrementati degli effetti premiali.

In particolare, accennando in modo essenziale alle principali novità, in tema di rito abbreviato non sono stati ampliati i limiti normativi, ma, da una parte, è stato introdotto un nuovo incentivo sul piano sanzionatorio, prevedendo un'ulteriore riduzione della pena comminata

[5] Per un approfondimento sulle principali modifiche in materia di procedimenti speciali, v. ORLANDI R., *Insostenibile lunghezza del processo penale e sorti progressive dei riti speciali*, in AA.VV., *Tempi irragionevoli della giustizia penale. Alla ricerca di una effettiva speditezza processuale*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 135-159.

di un senso in caso si mancata impugnazione (art. 442, co. 2-*bis* c.p.p.). Inoltre, con riferimento al giudizio abbreviato condizionato è stato cambiato e ampliato il criterio valutativo, dovendo il giudice valutare la necessità ai fini della decisione dell'integrazione probatoria richiesta e la realizzazione di un'economia processuale in relazione ai prevedibili tempi dell'istruzione dibattimentale (art. 438, co. 5 c.p.p.). In merito, il nuovo comma 6-*ter* dell'articolo 438, prevede, in caso di rigetto della precedente istanza di giudizio abbreviato, la possibilità di ripresentarla davanti al giudice del dibattimento.

La disciplina del patteggiamento è stata modificata dalla Riforma adeguandola al nuovo sistema delle pene sostitutive, che possono rientrare nell'accordo. L'oggetto del patteggiamento allargato è stato esteso anche alle pene accessoria e alla confisca facoltativa (art. 444, co. 1).

Un altro beneficio su cui è intervenuto il D.Lgs. 150/2022 è l'inefficacia extrapenale della sentenza di patteggiamento, che, ai sensi dell'art. 445, co. 1-*bis*, non può essere utilizzata ai fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari e amministrativi.

Il rito monitorio è quella a cui la Riforma ha apportato più modifiche. Sono stati raddoppiati i termini a disposizione del pubblico ministero per chiedere l'emissione del decreto penale di condanna, che sono passati da 6 mesi a un anno (art. 459, co. 1 c.p.p.).

È stato, inoltre, adottato un nuovo criterio di calcolo per sostituzione della pena detentiva in pecuniaria, dando la possibilità al giudice di tenere maggiormente in considerazione le condizioni economiche dell'imputato. Per la stessa ragione è stata data la possibilità di rateizzare il pagamento (art. 459, co. 1-*bis* c.p.p.). È stata resa possibile anche la sostituzione della pena con i lavori di pubblica utilità sostitutivi (art. 459, co. 1-*bis* e 1-*ter* c.p.p.).

Per invogliare ulteriormente a non fare opposizione e per ottenere con più celerità il pagamento della pena pecuniaria, è stato introdotto un ulteriore sconto di un quinto della pena nel caso in cui il pagamento avvenga entro quindici giorni dalla notifica del decreto (articolo 460, comma 1, lettera h-*ter*), e comma 5).

Con riferimento alla sospensione del procedimento con messa alla prova, l'ambito applicativo è stato indirettamente ampliato, stante il rinvio fatto dall'art. 168-*bis* c.p. all'art. 550, co. 2 c.p.p., il cui catalogo dei reati per cui è prevista la citazione diretta è stato esteso.

Inoltre, la è stata introdotta la possibilità per il pubblico ministero di proporre la sospensione del procedimento con messa alla prova (artt. 464-*bis* e 464-*ter*.1).

Globalmente le innovazioni apportate dalla Riforma al sistema dei riti alternativi appaiono poco incisive, tanto da essere definite come «modeste», «caute innovazioni» e «non particolarmente rivoluzionarie»[6].

[6] Così, rispettivamente TONINI P., CONTI C., *Manuale breve. Diritto processuale penale*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 674; GIALUZ M., DELLA TORRE J., *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi*

Conclusa questa panoramica generale sulle caratteristiche dei riti deflattivi è possibile, applicando l'analisi statistica giudiziaria, per verificare se, e di quanto, il sistema attuale si è discostato dalle rosee aspettative che hanno accompagnato l'introduzione del nuovo codice e, in particolare, dalla quota dell'utilizzo dei riti alternativi nel 90% dei casi per cui il pubblico ministero ha iniziato l'azione penale indicata come esempio di efficienza e di soglia utile per la tenuta del sistema.

III.2 L'impatto quantitativo dei riti alternativi

Per comprendere quanto sia diffuso il ricorso ai riti alternativi nel loro insieme, occorre valutare quanti processi vengano definiti con tali modalità sul totale di quelli per cui viene esercitata l'azione penale (comprensivi di quelli per i quali è stata avanzata richiesta di applicazione della pena o di messa alla prova in indagini, oppure per i quali è stata richiesta l'emissione del decreto penale di condanna).

Il primo obiettivo è quindi comprendere su quanti fascicoli definiti nel primo grado di giudizio si ricorra a un rito deflattivo. A tal fine è possibile studiare il rapporto tra il totale dei procedimenti definiti dal tribunale (attraverso gli uffici GIP/GUP, tribunale monocratico e collegiale) e la frazione per i quali sono intervenuti dei riti alternativi e, in particolare, il giudizio abbreviato, l'applicazione della pena su richiesta delle parti e il decreto penale di condanna esecutivo (Tab. 17). Nella tabella non è stato possibile includere i numeri relativi ai processi definiti per esito positivo della messa alla prova, poiché tali dati non sono al momento disponibili e, peraltro, come si dirà nel prosieguo (v. *infra* III.6), vengono raccolti in modo completo solo dal 2023.

A tal fine, per comprendere il numero totale di riti deflattivi utilizzati, si possono sommare i dati relativi al numero di decreti penale di condanna emessi dal gip e divenuti definitivi, il numero di patteggiamenti richiesti in indagini, nonché quelli di giudizi abbreviati e di applicazione della pena su richiesta delle parti occorsi durante l'udienza preliminare. A questi devono ulteriormente essere addizionati i valori relativi ai processi definiti con rito abbreviato davanti al tribunale in composizione monocratica e collegiale (il valore complessivo di tutti questi addendi è riportato nella seconda colonna della tabella n. 17, evidenziata in azzurro e intitolata "Riti alternativi (abbreviato, patteggiamento, decreti penali di condanna esecutivi)"). Sul punto si precisa che nei dati liberamente accessibile nella banca dati del Ministero della

cronica e riforma Cartabia, Giappichelli Editore, Torino, 2022, p. 316; MARCOLINI S., *La «Riforma Cartabia» del processo penale. Aggiornamento di: Francesca Ruggieri. Diritto processuale e pratiche criminali*, Zanichelli Editore, Torino, 2023, p. 45.

giustizia/DGStat non sono specificamente indicati il numero dei procedimenti definiti attraverso la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Mentre al divisore del rapporto si trova il totale di tutti i processi che sono stati definiti in primo grado. Sono inclusi, oltre quelli per i quali si è fatto ricorso ai riti alternativi, anche quelli processi definiti con giudizio ordinario nel dibattimento monocratico e collegiale A questi sono stati sommati anche quelli che si sono conclusi in udienza preliminare con l'emissione di una sentenza ex art. 129 e l'emissione di una sentenza di non luogo a procedere *ex* art. 425 c.p.p. Purtroppo, stante l'impossibilità di reperire tra i dati accessibili nel database DGStat il numero di sentenze di NLP e di proscioglimenti *ex* 129 c.p.p. in indagini e in udienza preliminare (si pensi a quelli relativi ai procedimenti relativi a reati che si prescrivono tra la notifica dell'avviso 415-*bis* c.p.p. e l'udienza preliminare oppure quelli che si prescrivono a seguito di presentazione dell'opposizione a decreto penale di condanna) è stato necessario provvedere a una loro stima[7].

Per calcolare il rapporto tra il totale dei riti alternativi e il totale dei processi definiti in primo grado, è stato necessario sommare il totale dei riti deflattivi con il numero totale di processi definiti con rito ordinario e con sentenza di NLP (il valore complessivo è indicato nella terza colonna della tabella 17, evidenziata in verde e indicata con il titolo "Totale procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale").

È stato quindi possibile calcolare la percentuale di processi definiti in primo grado (o, meglio, di procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale) attraverso il ricorso ai riti alternativi rispetto al totale (quarta colonna della tabella 17).

Sulla scorta della lettura di questi dati si evince, innanzitutto che nel 2022 (anno più recente rispetto ai quali sono disponibili questi dati) poco più di un fascicolo per il quale è stata esercitata l'azione penale su tre, ossia il 34%, è stato definito ricorrendo a un rito alternativo

[7] I valori relativi alle sentenze di non luogo a procedere sono stati stimanti con le seguenti modalità. Quale parametro di calcolo per la stima sono stati utilizzati i dati relativi al rapporto tra numero di decreti che dispongono il giudizio e di sentenze di non luogo a procedere emergente dal «Grafico 32 – Confronto decreti che dispongono il giudizio e sentenze di non luogo a procedere, anni 2010-2019» e dalla voce «% NLP/(NLP + rinvio a giudizio)» della «Tabella 11 – Procedimenti penali definiti dagli uffici GUP dei tribunali e stima efficacia di filtro dell'UP, anni 2017-2019», presenti nel libro GIALUZ M., DELLA TORRE J., *op. cit.*, pp. 104 e 106. Da questi si evince che nel 2001 le sentenze NLP erano il 32% dei rinvii a giudizio, nel 2010 il 21%, nel 2011 ancora il 21%; nel 2012 sono salite al 19%; nel 2013 sono scese al 18%; nel 2014 erano il 18%; nel 2015 sono rimaste al 18%; nel 2016 sono salite al 21%; nel 2017 sono tornate al 18%; nel 2018 erano il 17%; nel 2019 erano sempre il 17%. Sulla base di questi dati, che evidenziano un andamento abbastanza costante di decrescita, è stato stimata per il periodo 2001-2020, sapendo che nel periodo il calo è stato di 11 punti percentuali (dal 32% del 2001 al 21% del 2010), una riduzione annua parti all'1,25%. Pertanto, sono stati individuati come parametri stimati del numero sentenze di NLP, per il 2005 il2005 il 27%, per il 2006 il 25,75%, per il 2007 il 24,5%, per il 2008 il 23,25% e per il 2009 il 22%. Quanto al periodo 2020-2022, in ragione del *trend* di lieve calo che si è registrato tra il 2010 e il 2019, si sono stimati i seguenti valori delle sentenze di NLP: 17% per il 2020, 17% per il 2021 e 16% per il 2022. I valori assoluti delle sentenze di NLP sono poi stati calcolati rispetto ai valori annui noti dei decreti che dispongono il giudizio. In questa categoria possono essere fatte rientrare anche le sentenze di non doversi procedere emesse dall'ufficio GIP/GUP ai sensi dell'art. 129 c.p.p., che costruiscono un numero molto esiguo che può essere ricompreso in questi valori di stima.

(abbreviato, patteggiamento o decreto penale di condanna esecutivo, come accennato, per la MAP non sono disponibili informazioni di dettaglio nella banca dati ministeriale).

Con riferimento all'andamento nel periodo di osservazione 2005-2022 (Graf. 18), appare evidente che, dopo un lieve periodo di crescita in termini percentuali nell'utilizzo dei riti alternativi tra il 2005 e il 2009 (passando da 50 al 55%), a partire dal 2010 è iniziato una tendenza di riduzione, che ha subito un repentino calo a partire tra il 2014 e il 2016 (la percentuale di riti alternativi sul totale è diminuita dal 50% del 2013 al 33% del 2016). A partire dal 2017 e fino al 2022 i valori si sono assestati annualmente tra il 38% e il 34%.

Specularmente, le definizioni con rito ordinario (e attraverso le sentenze di NLP e 129 c.p.p.) sono cresciute nel corso del tempo, passando dal 50% del 2005 all'attuale 66% (Graf. 19).

Tabella 17 – Modalità definizione processi a livello nazionale 2005-2022

Anno	Riti alternativi (abbreviato, patteggiamento, decreti penali di condanna esecutivi)*	Totale procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale	Rapporto % riti alternativi su totale processi primo grado
2005	184.757	369.181	50%
2006	177.137	342.590	52%
2007	202.025	384.549	53%
2008	196.324	391.722	50%
2009	236.001	430.365	55%
2010	234.177	443.397	53%
2011	223.167	436.075	51%
2012	226.268	436.524	52%
2013	215.343	431.677	50%
2014	179.273	396.627	45%
2015	164.973	417.308	40%
2016	151.437	453.322	33%
2017	136.528	363.731	38%
2018	141.746	383.624	37%
2019	131.315	377.242	35%
2020	97.261	266.564	36%
2021	122.206	343.623	36%
2022	122.257	357.400	34%
Totale periodo 2005-2022	**3.142.195**	**7.025.520**	**Media periodo 45%**

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia e dal «Grafico 32 – Confronto decreti che dispongono il giudizio e sentenze di non luogo a procedere, anni 2010-2019» di GIALUZ M., DELLA TORRE J., Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia, Giappichelli Editore, Torino, 2022, p. 104.

*** sono esclusi i procedimenti definiti a seguito di esito positivo della messa alla prova**

Grafico 18 - Andamento processi definiti con riti alternativi e processi totali celebrati in primo grado (stima) 2005-2022

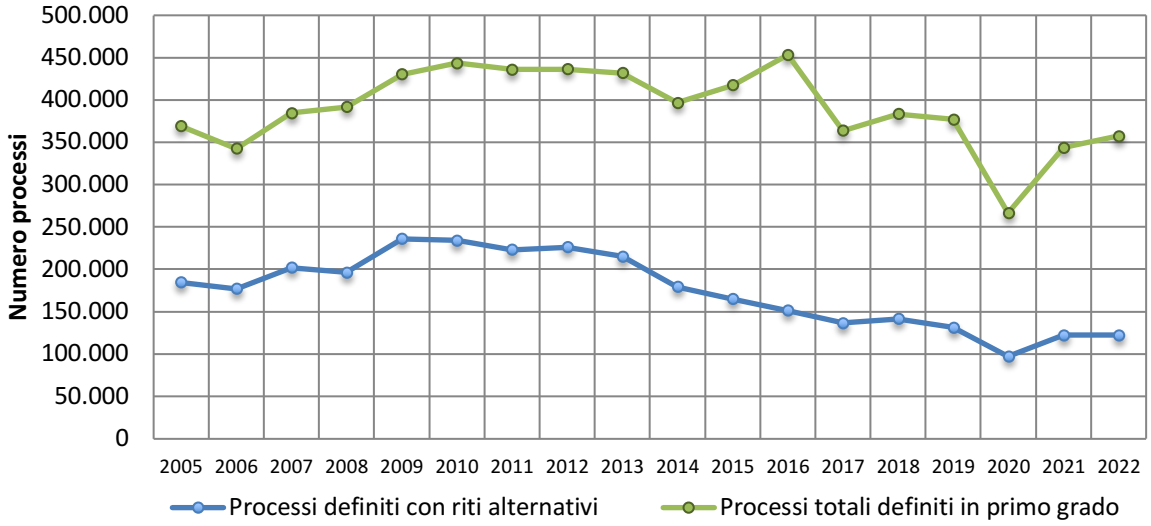
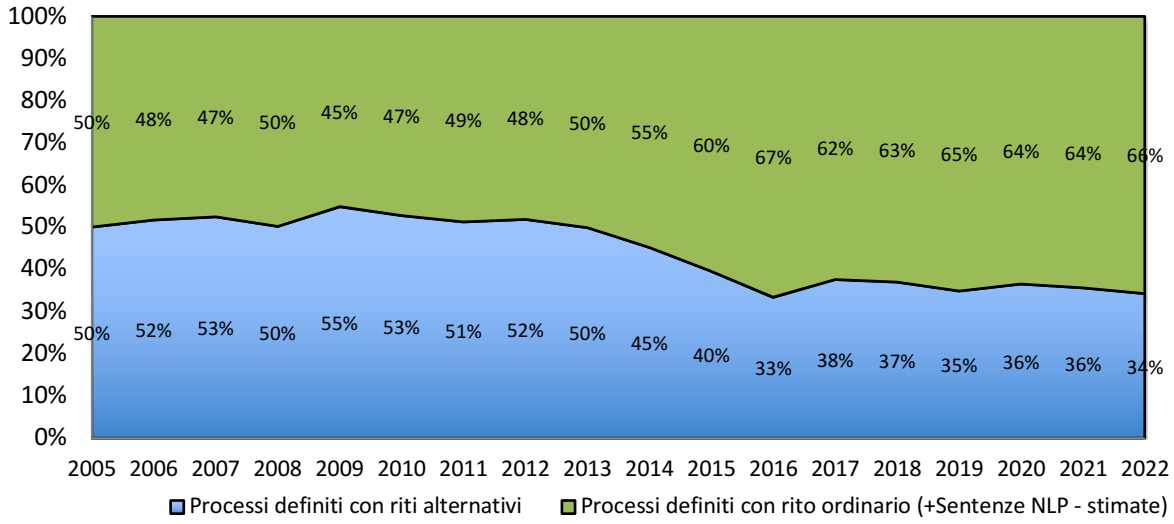


Grafico 19 - Andamento nazionale rapporto % tra processi definiti con riti alternativi e ordinario (+ sentenze non luogo a procedere - stimate) 2005-2022



Posto che il 34% dei procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale sono stati definiti con riti alternativi, è interessante soffermarsi su quanto a quanti di questi si sia fatto ricorso nelle diverse sezioni e composizioni del tribunale (ufficio GIP/GUP, giudice monocratico, tribunale in composizione collegiale).

Verranno qui condotte due indagini, la prima sulla percentuale dei processi definiti con riti deflattivi sul totale dei definiti in ogni ufficio e, la seconda, sul totale dei riti alternativi suddividendoli per ufficio GIP/GUP, giudice monocratico e tribunale collegiale.

Rispetto al primo profilo (Tab. 18, colonne 4, 7, 10 indicate, rispettivamente, in azzurro più scuso, verde più scuro e arancione più intenso) si osserva che, nel 2022, il 21,5% di tutti i procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale sono stati definiti con un rito alternativo davanti all'ufficio GIP/GUP, il 12,6% attraverso un rito alternativo nel giudizio monocratico e solo lo 0,1% mediante la richiesta di un rito deflattivo al tribunale in composizione collegiale.

Quanto alla suddivisione sotto il profilo dell'utilizzo dei riti alternativi sul totale degli stessi innanzi ai diversi uffici del tribunale ordinario (Tab. 18 e Graf. 20), emerge che nel 2022 poco meno di due terzi (62,8%) dei riti deflattivi hanno visto il loro utilizzo presso l'ufficio GIP/GUP (terza colonna della tabella, di colore azzurro chiaro), poiché richiesti in indagini oppure in udienza preliminare. Poco più di un terzo è, invece, stato richiesto in udienza al giudice unico (36,8%, v. sesta colonna, indicata in verde chiaro). Sul totale dei riti deflattivi, quasi nulli sono quelli richiesti davanti al tribunale in composizione collegiale (0,4%, colonna della Tab. 18), anche perché è anche la sede dove in numeri assoluti vengono definiti meno processi, stante la loro alta gravità e, fortunatamente, bassa frequenza (anche per la funzione di "filtro" dell'udienza preliminare).

Osservando l'andamento del riparto tra gli uffici nel periodo 2005-2022, si evince che sempre meno riti deflattivi vengono richiesti davanti al giudice monocratico (si è passati dal 44,1% dell'inizio della rilevazione, all'attuale 36,8%) e le sedi di maggior impiego sono sempre più le indagini e l'udienza preliminare (il dato è passato dal 55,5% del 2011 al 62,8% del 2022).

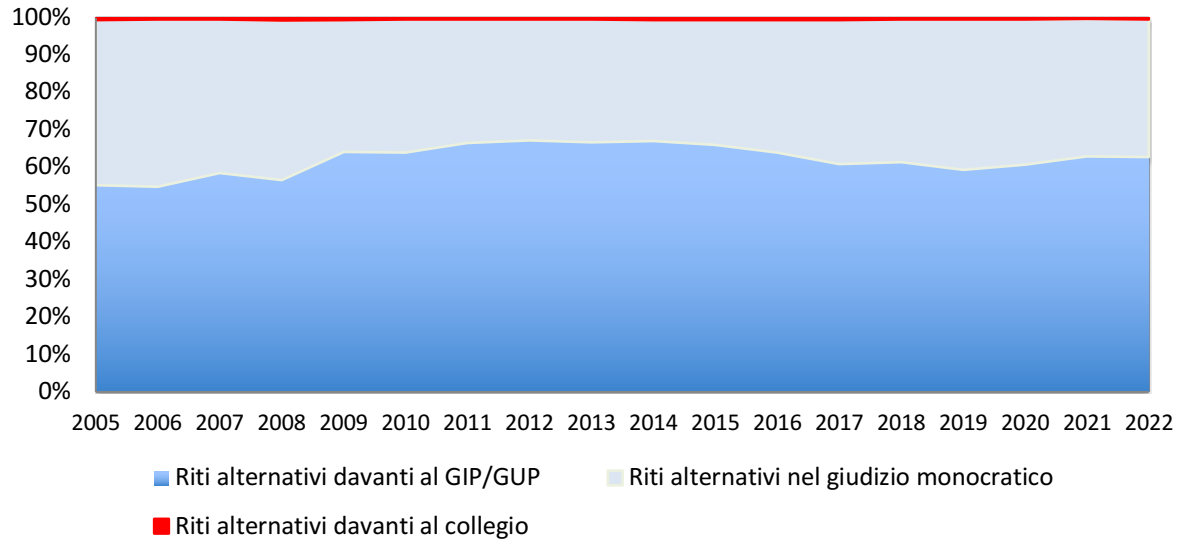
Tabella 18 – Suddivisione processi definiti con riti alternativi per ufficio 2005-2022

Anno	Ufficio GIP/GUP (comprensivo dei decreti penali di condanna esecutivi)	% riti alternativi GIP/GUP su totale riti alternativi	% riti alternativi GIP/GUP su totale procedimenti per cui esercitata azione penale	Giudice monocratico	% riti alternativi giudice monocratico su totale riti alternativi	% riti alternativi giudice monocratico su totale procedimenti per cui esercitata azione penale	Tribunale collegiale	% riti alternativi trib. collegiale su totale riti alternativi	% riti alternativi trib. collegiale su totale procedimenti per cui esercitata azione penale	Totale riti alternativi
2005	102.110	55,3%	27,7%	81.532	44,1%	22,1%	1.115	0,6%	0,3%	184.757
2006	97.074	54,8%	28,3%	79.128	44,7%	23,1%	935	0,5%	0,3%	177.137
2007	118.063	58,4%	30,7%	82.960	41,1%	21,6%	1.002	0,5%	0,3%	202.025
2008	110.949	56,5%	28,3%	83.897	42,7%	21,4%	1.478	0,8%	0,4%	196.324

2009	151.110	64,0%	35,1%	83.368	35,3%	19,4%	1.523	0,7%	0,4%	236.001
2010	149.849	64,0%	33,8%	83.061	35,5%	18,7%	1.267	0,5%	0,3%	234.177
2011	148.494	66,6%	34,1%	73.467	32,9%	16,8%	1.206	0,5%	0,3%	223.167
2012	152.106	67,2%	34,8%	73.084	32,3%	16,7%	1.078	0,5%	0,2%	226.268
2013	143.488	66,6%	33,2%	70.764	32,9%	16,4%	1.091	0,5%	0,3%	215.343
2014	120.067	67,0%	30,3%	58.109	32,4%	14,7%	1.097	0,6%	0,3%	179.273
2015	108.884	66,0%	26,1%	55.086	33,4%	13,2%	1.003	0,6%	0,2%	164.973
2016	96.840	63,9%	21,4%	53.606	35,4%	11,8%	991	0,7%	0,2%	151.437
2017	83.131	60,9%	22,9%	52.553	38,5%	14,4%	844	0,6%	0,2%	136.528
2018	87.089	61,5%	22,7%	53.909	38,0%	14,1%	748	0,5%	0,2%	141.746
2019	77.974	59,4%	20,7%	52.736	40,2%	14,0%	605	0,4%	0,2%	131.315
2020	58.966	60,6%	22,1%	37.814	38,9%	14,2%	481	0,5%	0,2%	97.261
2021	76.805	62,8%	22,4%	44.910	36,8%	13,1%	491	0,4%	0,1%	122.206
2022	76.741	62,8%	21,5%	44.993	36,8%	12,6%	523	0,4%	0,1%	122.257
Totale 2005 - 2022	**1.959.740**	**Media periodo 62,4%**	**Media periodo 27,9%**	**1.164.977**	**Media periodo 37,0%**	**Media periodo 16,58%**	**17.478**	**Media periodo 0,6%**	**Media periodo 0,2%**	**3.142.195**

Fonte: elaborazioni proprie a partire da dati del Ministero della giustizia

Grafico 20 - Andamento nazionale della suddivisione dei riti alternativi tra uffici GIP/GUP, giudice monocratico e tribunale in composizione collegiale 2005-2022



È, poi, interessante comprendere se il ricorso ai riti alternativi sia diffuso in modo uniforme su tutto il territorio nazionale o meno. Dall'esame dei dati aggregati a livello distrettuale per il 2022 (Tab. 19), si evince una certa eterogeneità tra le posizioni dei diversi distretti.

In particolare, a fronte di una media nazionale che, come visto, si attesta per il 2022 intorno al 34% di procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale definiti con riti alterna-

tivi, ci sono uffici giudiziari dove si attesta appena al 16%, come nel caso di quelli del distretto di Reggio Calabria (seguono con, rispettivamente, il 17% e il 19% quelli di Potenza e Campobasso). Al contrario, ci sono aree dove il ricorso ai riti alternativi vengono adottati per la definizione di oltre la metà dei processi, come nel distretto di Trento (56%). Percentuali poco inferiori alla metà si registrano nei distretti di Torino (48%), Milano (46%) e Genova (45%).

Soffermandosi sui dati complessivi dei tribunali del distretto di Milano, si evince che nell'area la diffusione è complessivamente superiore alla media nazionale, nel 2022, di circa 12 punti percentuali (46%, a fronte di una media del 34%). Appena sopra la media si attesta anche con riferimento alla percentuale di procedimenti definiti davanti all'ufficio GIP/GUP, registrano un dato pari al 22,9% (contro una media del 21,5%). Presenta maggiori tratti di peculiarità il dato relativo ai riti alternativi richiesti davanti al giudice monocratico, che, nel 2022, hanno costituito il 22,6% del totale, ossia il dato più altro a livello nazionale, pari quasi al doppio della media (che è 12,6%).

Tabella 19 – Processi definiti con riti alternativi a livello distrettuale 2022

Anno	Totale riti alternativi GIP/GUP	% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale	Totale riti alternativi giudice monocratico	% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale	Totale riti alternativi tribunale collegiale	% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale	Totale riti alternativi tribunale ordinario	% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale
Ancona	2.066	23,9%*	933	10,8%	7	0,1%	3.006	35%
Bari	2.899	21,8%	1.212	9,1%	7	0,1%	4.118	31%
Bologna	7.099	27,4%	3.038	11,7%	13	0,1%	10.150	39%
Brescia	3.538	27,8%	1.799	14,1%	26	0,2%	5.363	42%
Cagliari	3.421	31,9%	1.261	11,8%	13	0,1%	4.695	44%
Caltanissetta	612	18,8%	294	9,0%	1	0,0%	907	28%
Campobasso	311	14,4%	96	4,4%	0	0,0%	407	19%
Catania	1.930	14,7%	1.695	12,9%	10	0,1%	3.635	28%
Catanzaro	1.583	14,8%	654	6,1%	23	0,2%	2.260	21%
Firenze	4.317	18,5%	3.477	14,9%	10	0,0%	7.804	33%
Genova	3.232	25,9%	2.382	19,1%	11	0,1%	5.625	45%
L'aquila	1.748	17,1%	757	7,4%	5	0,0%	2.510	25%
Lecce	2.972	27,0%	982	8,9%	6	0,1%	3.960	36%
Messina	976	17,6%	406	7,3%	1	0,0%	1.383	25%
Milano	7.808	22,9%	7.711	22,6%	37	0,1%	15.556	46%
Napoli	4.796	14,3%	2.218	6,6%	35	0,1%	7.049	21%
Palermo	3.432	17,9%	2.384	12,5%	12	0,1%	5.828	30%

Perugia	1.395	25,7%	473	8,7%	2	0,0%	1.870	34%
Potenza	509	11,4%	231	5,2%	3	0,1%	743	17%
Reggio C.	529	11,0%	250	5,2%	5	0,1%	784	16%
Roma	5.422	15,5%	4.639	13,3%	233	0,7%	10.294	29%
Salerno	777	12,1%	401	6,2%	3	0,0%	1.181	18%
Torino	5.936	29,3%	3.672	18,2%	16	0,1%	9.624	48%
Trento	1.852	41,4%	632	14,1%	19	0,4%	2.503	56%
Trieste	2.493	27,8%	1.337	14,9%	13	0,1%	3.843	43%
Venezia	5.088	28,9%	2.059	11,7%	12	0,1%	7.159	41%
TOTALE	**76.741**	**21,5%**	**44.993**	**12,6%**	**523**	**0,1%**	**122.257**	**34%**

Fonte: elaborazioni proprie a partire da dati del Ministero della giustizia

*** il divisore è 357.400, ovvero il numero totale dei procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale nel 2022**

Complessivamente, i tribunali del distretto di Milano presentano delle percentuali di definizione dei procedimenti sopra la media, ma al suo interno si distinguono situazioni assai diverse, così come parallelamente avviene a livello nazionale.

Infatti, nel Tribunale di Varese il ricorso ai riti deflattivi nel 2022 si è attestato di sette punti percentuali sotto la media nazionale (riportando un dato del 29%, a fronte di una media nazionale del 34%). Sottosoglia è risultato nel 2022 anche il Tribunale di Lodi.

Altri uffici giudiziari presentano dei dati molto superiori alla media nazionale, quali i Tribunali di Sondrio (56%), Como (52%), Milano (49%), Monza (46%) e Busto Arsizio (43%). Poco sopra la media si è attesto quello di Lecco (38%), mentre in linea con la media nazionale di è risultato quello di Pavia (34%).

Presso gli uffici del distretto è stato possibile reperire anche i dati relativi all'anno 2023, primo anno di vigenza delle modifiche introdotte dalla Riforma Cartabia, alla cui lettura però non sembra potersi dare una interpretazione univoca. Infatti, complessivamente la media è di poco diminuita, anche se in numero assoluto i riti alternativi sono leggermente aumentati (da 15.556 a 15.987, +2,7%). Tale discrasia si può spiegare alla luce del fatto che per l'anno 2023 sono aumentate di molto le sentenze di proscioglimento derivanti dalla mancanza della condizione di procedibilità, stante l'estensione della procedibilità a querela e il numero ricettivamente basso di persone offese che hanno provveduto all'integrazione.

Tale lieve contrazione della media distrettuale è dovuta in particolare al calo nelle due maggiori sedi del distretto, ossia quelle di Milano (passata dal 49% al 47%, registrando -2%) e Monza (dal 46% al 43%, -3%). Anche se in termini assoluti in quest'ultimo tribunale si assiste a una lieve crescita. Un deciso decremento sia percentuale sia in termini assoluti si osserva per il Tribunale di Sondrio (con una riduzione dal 56% al 52%).

Altre sedi, invece, hanno visto una crescita importante, come il Tribunale di Como (+7%, passando dal 52% al 59%) e quello di Pavia (+8%, in crescita dal 34% del 2022 al 42% del 2023).

Tuttavia, appare affrettato ritenere che la Riforma non abbia sortito alcun effetto in termini di incremento del ricorso ai riti alternativi, infatti, come si è avuto modo di osservare nel capitolo precedente (v. *supra* II.6), gli interventi legislativi richiedono qualche tempo per mostrare i propri effetti.

Tabella 20 – Procedimenti definiti con riti alternativi nei Tribunali del distretto di Corte appello di Milano 2022 e 2023

Tribunale	2022		2023	
	Riti alternativi tribunale ordinario	% su% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale	Riti alternativi tribunale ordinario	% su% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale
Busto A.	1.158	**43%**	1.253	**43%**
Como	1.157	**52%**	1.519	**59%**
Lecco	488	**38%**	507	**40%**
Lodi	543	**33%**	688	**36%**
Milano	8.333	**49%**	7.622	**47%**
Monza	1.863	**46%**	2.083	**43%**
Pavia	856	**34%**	1.230	**42%**
Sondrio	555	**56%**	438	**52%**
Varese	603	**29%**	647	**28%**
Totale/ Media	**15.556**	**46%**	**15.987**	**45%**

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia e Tribunali distretto Milano

Dall'analisi complessiva dei dati è evidente che i riti alternativi nel loro complesso non hanno trovato nel nostro sistema l'ampia applicazione auspicata dal legislatore del 1988. In-

fatti, la percentuale media attuale (34%), e di tutto il periodo osservato (45%), è bene distante dalla soglia del 90% a cui si faceva riferimento nelle Relazioni al progetto preliminare e al testo definitivo del codice di procedura penale come esempio del buon funzionamento dei meccanismi deflattivi nel sistema statunitense.

Anche guardando a quei distretti dove i riti alternativi hanno trovato un maggiore impiego, come quelli di Trento (56%), Torino (48%) e Milano (46%), il dato appare ancora molto distante dall'obiettivo originariamente sperato. Ancor più desolante appare la situazione in quelle aree dove il contributo deflattivo dei riti non arriva neppure a un quarto del totale, come nei distretti di Reggio Calabria 16%), Potenza (17%), Salerno (18%) e Campobasso (19%).

Tanto osservato in relazione ai riti deflattivi nella loro globalità, occorre ora rapidamente soffermarsi su ognuno di questi istituti, sintetizzandone le caratteristiche che ne favoriscono o meno l'applicazione (ambito di applicazione, termini e benefici) e analizzandone i numeri.

III.3 Il giudizio abbreviato

Il giudizio abbreviato si caratterizza per la decisione da parte del giudice allo stato degli atti, ossia sulla base degli atti contenuti nel fascicolo delle indagini preliminari e delle investigazioni difensive. Si rinuncia alla formazione della prova nel contraddittorio delle parti in udienza.

Nel 1988 il legislatore del nuovo codice aveva scommesso in modo molto deciso su questo rito, considerandolo come il più accreditato a garantire quell'equilibrio tra le molte definizioni alternative e le poche ordinarie. Tanto da affermare che «soprattutto ai riti abbreviati […] è affidata la funzione di evitare il passaggio alla fase dibattimentale di un gran numero di procedimenti, secondo uno schema di deflazione comune a tutti i sistemi processuali che si ispirano al modello accusatorio»[8].

Soffermandosi rapidamente sulle caratteristiche di questo istituto, emerge immediatamente l'amplissimo abito oggettivo di reati per cui è possibile chiedere la definizione del relativo procedimento con il rito alternativo, venendo esclusi solo quelli relativi a reati puniti con la pena dell'ergastolo (art. 438, co. 1-*bis*). Sul punto si osserva che, fino alla modifica introdotta dalla L. n. 33 del 2019, la richiesta di questo tipo di definizione, quantomeno nella sua

[8] Cfr. la «Relazioni al progetto preliminare e al testo definitivo del codice di procedura penale, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni e delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni», pubblicata in Gazzetta Ufficiale, n.250 del 24.10.1988, Suppl. Ordinario n. 93, p. 104.

versione “pura”, era considerata come una sorta di diritto potestativo. Oggi al giudice spetta il dovere di verificare la non ricorrenza della condizione ostativa.

Qualora la richiesta di definizione allo stato degli atti venga subordinata a un’integrazione probatoria, cd. abbreviato “condizionato”, al giudice spetta anche il compito di valutare se tale *surplus* sia – sulla scorta dei criteri di valutazione di cui all’articolo 438, co. 5, secondo periodo c.p.p., così come ampliati dall’art. 24, co. 1, lett. a), n. 2 del D.Lgs. 150/2022 – necessaria ai fini della decisione e il giudizio realizzi una economia processuale in relazione ai prevedibili tempi dell’istruttoria dibattimentale.

Con riferimento ai limiti temporali entro i quali è possibile richiedere la definizione del procedimento con il rito abbreviato, questa può essere avanzata, quando prevista, all’udienza preliminare, ovvero all’udienza predibattimentale.

In caso di giudizio direttissimo, entro l’apertura del dibattimento, mentre qualora si tratti di giudizio immediato entro quindici giorni dalla notifica del relativo decreto. È possibile richiedere la definizione con il giudizio abbreviato anche in sede di opposizione a decreto penale di condanna.

A differenza di altri riti alternativi, non è possibile avanzare la richiesta di giudizi abbreviato nella fase delle indagini.

Quanto al profilo dei benefici spettanti all’imputato che decida di ricorrere a questo istituto, innanzitutto, anche se non costituisce un aspetto premiale vero e proprio, all’esito del giudizio è possibile essere assolti. Diversamente, in caso di condanna, è prevista la riduzione di un terzo secco della pena per i delitti e della metà per le contravvenzioni (art. 442, co. 2 c.p.p.). Inoltre, come introdotto dalla Riforma, nel caso in cui l’imputato decida di non impugnare la sentenza di condanna emessa all’esito del giudizio abbreviato, lo stesso ha diritto, ai sensi dell’articolo 442, comma 2-*bis* del c.p.p., a una riduzione di un ulteriore sesto della pena inflitta.

Complessivamente, il giudizio abbreviato presenta un ambito applicativo molto ampio (essendo esclusi solo i reati puniti con l’ergastolo), permette comunque l’assoluzione, consente la possibilità di richiedere un’integrazione probatoria e comporta una riduzione importante della pena. Tuttavia, non può essere richiesto in indagini, in caso di condanna non sia ha la certezza della pena base che verrà determinata dal giudice, non si prevedono benefici in relazione alle pene accessorie o al pagamento delle spese.

Quanto alla sua diffusione, il giudizio abbreviato contribuisce a definire circa il 15% di tutti i procedimenti per cui è stata esercitata l’azione penale (Tab. 21 e Graf. 21).

Dall'esame dei dati disponibili[9] si osserva che questo rito deflattivo ha avuto un periodo di espansione tra il 2006 e il 2010, arrivando a definire quasi il 12,2% dei procedimenti per cui era stata esercitata l'azione penale. A partire dal 2011, e fino al 2016, si è assistito a un periodo di lieve contrazione, caratterizzato dall'assestarsi del numero complessivo di riti abbreviati su valori inferiori a quelli del periodo precedente. Dal 2018 si è assistito a una espansione nel ricorso a questo tipo di rito premiali, che l'ha portato, nel 2019, a raggiungere la quota del 14,6%, contribuendo alla definizione di poco meno di un sesto di tutti i procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale.

Nonostante non siano messi a disposizione nel *database* del Ministero i dati di dettaglio relativi al numero di processi definiti in udienza preliminare con il rito abbreviato, osservando i dati (liberamente accessibili) sui giudizi abbreviati definiti davanti al giudice monocratico e al collegio (Tab. 22) è possibile ipotizzare che anche nel 2020-2021-2022 i numeri complessivi siano rimasti costanti. Infatti, nel 2019 è stato definito con rito abbreviato davanti al tribunale in composizione monocratica e collegiale il 10,6% di tutti i processi da questi definiti. Nel triennio 2020-2022 il medesimo dato ha fatto registrare un valore in linea con quello del 2019, risultando dell'11,6% nel 2020, del 10,7% nel 2021 e del 10,4% nel 2022. Risulta pertanto non illogico ipotizzare che valore relativo al numero complessivo di giudizi abbreviati sul totale dei procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale possa essere rimasto su valori prossimi al 15%.

Anzi, guardando alla suddivisione dei processi definiti per sezione GIP/GUP, monocratico e collegio, si osserva che, pur rimanendo il giudizio monocratico la sede dove vi è la maggior richiesta di definizione del giudizio con il rito abbreviato, le richieste innanzi all'ufficio GIP/GUP sono cresciute sempre più nel corso del tempo.

Nel 2005 le richieste di riti abbreviati davanti al tribunale furono 24.534 (di cui 24.108 presso il giudice unico), quasi il doppio rispetto a quelle di definizione con lo stesso strumento davanti al GIP/GUP, pari a 14.192. A distanza di tre lustri la composizione è cambiata, infatti, nel 2019 il numero di procedimenti definiti davanti al tribunale monocratico e collegiale è stato di 30.157 (di cui 29.772 davanti al tribunale in composizione collegiale), a fronte di un numero di richieste in sede GIP/GUP cresciuto fino a quota 24.732. È evidente che l'utilizzo dell'istituto nella sede anticipata è aumentato, passando da rappresentare nel 2005 il 37% di tutti i processi definiti con il rito abbreviato al 45% nel 2019.

[9] In relazione ai procedimenti definiti con giudizio abbreviato, i dati presenti nella banca dati della DGStat del Ministero della giustizia ne indicano in modo dettaglio il numero in sede di giudizio monocratico e collegiale, invece, con riferimento all'ufficio GIP/GUP è riportata la generica voce "Riti alternativi" che, quindi, limita parzialmente le possibilità di ricerca. Questi dati sono reperibili, per alcuni anni tra il 2005 e il 2019, dalla «Tabella 12 – Numero dei procedimenti penali definiti con sentenze di giudizio abbreviato di fronte alle varie sezioni dei tribunali, anni 2000-2019» di GIALUZ M., DELLA TORRE J., *op. cit.*, p. 110.

Come anticipato, anche in ragione di tale costante aumento del "peso" dell'abbreviato innanzi al GIP/GUP, di cui possiamo solo ipotizzare il dato, e della stabilità dei numeri dell'istituto in sede monocratica e collegiale, si può a maggior ragione ritenere che il numero complessivo dei procedimenti definiti con rito abbreviato sia rimasto complessivamente stabile sui valori del 2019 anche nel periodo 2020-2022.

Osservando lo sviluppo dei dati appare evidente vi sia stato un nuovo e stabile maggiore interesse il rito a partire dal 2018, probabilmente dovuto alla buona percezione da parte di accusati e difensori delle innovazioni introdotte dalla Legge 103/2017, mentre la limitazione all'utilizzo del rito per la definizione di procedimenti relativi a reati puniti con l'ergastolo introdotto dalla L. 33/2019 non sembra aver inciso in modo determinante sulle, già poche, richieste avanzate innanzi al collegio.

Purtroppo, dai dati disponibili non è possibile determinare quale sia la distribuzione tra abbreviati secchi e condizionati, che sicuramente costituirebbe un interessante informazione per capire sia l'incidenza assoluta dei secondi, sia l'impatto della modifica del criterio di giudizio da parte della Riforma.

Tabella 21 – Processi definiti a livello nazionale con rito abbreviato 2005-2019

Anno	Giudizi abbreviati davanti all'ufficio GIP/GUP	Giudizi abbreviati davanti al tribunale monocratico e collegiale	Totale dei processi definiti con giudizio abbreviato	Totale procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale (stima)	% abbreviati su totale procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale (stima)
2005	14.192	24.534	38.726	369.181	**10,5%**
2010	22.886	31.278	54.164	443.397	**12,2%**
2012	22.799	24.875	47.674	436.524	**10,9%**
2014	22.189	24.477	46.666	396.627	**11,8%**
2016	22.277	26.654	48.931	453.322	**10,8%**
2018	23.145	30.302	53.447	383.624	**13,9%**
2019	24.732	30.157	54.889	377.242	**14,6%**

Fonte: elaborazioni proprie a partire dalla «Tabella 12 – Numero dei procedimenti penali definiti con sentenze di giudizio abbreviato di fronte alle varie sezioni dei tribunali, anni 2000-2019» di GIALUZ M., DELLA TORRE J., Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia, Giappichelli Editore, Torino, 2022, p. 110

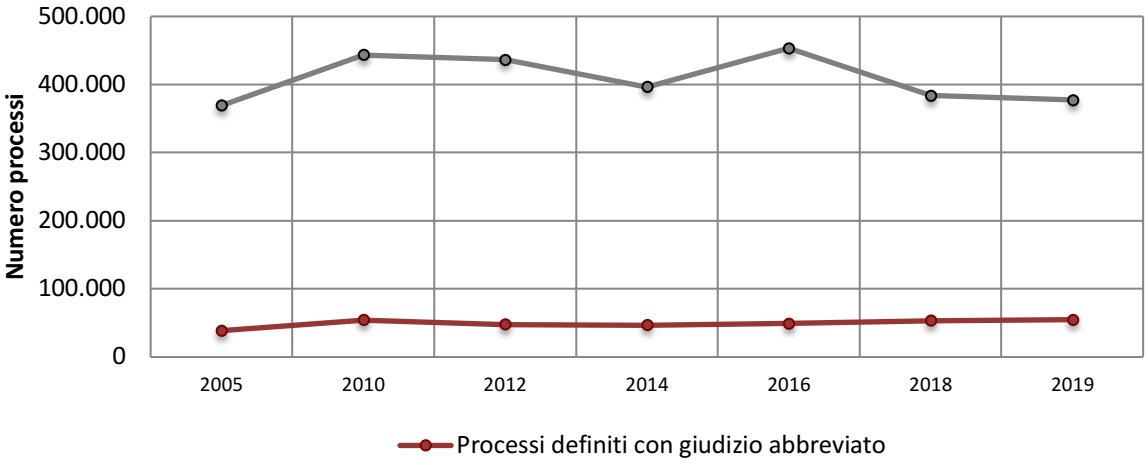
Tabella 22 – Processi definiti a livello nazionale con rito abbreviato innanzi al giudice monocratico e al tribunale in composizione collegiale 2005-2022

Anno	Giudizi abbreviati davanti al giudice monocratico	Giudizi abbreviati davanti al tribunale collegiale	Totale dei processi definiti davanti al tribunale monocratico e collegiale	% riti abbreviati sul totale processi primo grado monocratici e collegiali
2005	24.108	426	249.682	**9,8%**
2006	27.849	390	228.305	**12,4%**
2007	28.422	471	249.007	**11,6%**
2008	30.310	546	262.752	**11,7%**

2009	30.424	589	261.113	**11,9%**
2010	30.683	595	275.276	**11,4%**
2011	26.223	546	268.938	**10,0%**
2012	24.414	461	266.416	**9,3%**
2013	24.814	523	271.320	**9,3%**
2014	23.901	576	259.448	**9,4%**
2015	25.088	625	290.554	**8,8%**
2016	25.984	670	336.294	**7,9%**
2017	26.585	294	264.649	**10,2%**
2018	29.819	483	281.181	**10,8%**
2019	29.772	385	283.840	**10,6%**
2020	22.457	326	195.693	**11,6%**
2021	26.495	351	251.752	**10,7%**
2022	27.418	360	266.096	**10,4%**
Totale periodo 2005-2022	484.766	8.617	4.762.316	Media periodo **10,4%**

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia

Grafico 21 - Andamento processi definiti con rito abbreviato e procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale (stima) 2005-2019



In relazione ai tribunali il cui circondario rientra nel distretto della Corte d'appello di Milano è possibile analizzare anche i dati relativi al 2023, per cercare di capire se è possibile tratte qualche informazione sull'eventuale impatto della Riforma rispetto al giudizio abbreviato.

Il numero assoluto di processi definiti con il rito abbreviato è sostanzialmente rimasto inalterato a livello distrettuale (7.265 nel 2022 rispetto ai 7.243 del 2023, -0,3%).

Anche guardando ai singoli tribunali non si osservano particolari variazioni fisiologiche, soprattutto nelle sedi più piccole, dove il numero di procedimenti è minore.

Pertanto, come già osservato in merito alla variazione generale del numero di riti alternativi distrettuali tra 2022 e 2023, v. *supra* III.2, ci si riserva ogni giudizio negativo in attesa di dati può rappresentativi sul territorio nazionale e relativi a un periodo più lungo di osservazione.

Tabella 23 – Procedimenti definiti con giudizio abbreviato nei Tribunali del distretto della Corte d'appello di Milano 2022 e 2023

Tribunale	2022		2023		Variazione %
	Abbreviati tribunale ordinario	% su% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale	Abbreviati tribunale ordinario	% su% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale	
Busto A.	412	15,3%	406	13,9%	**-1,4%**
Como	202	9,1%	179	7,0%	**-2,1%**
Lecco	146	11,2%	175	13,8%	**2,6%**
Lodi	256	15,5%	233	12,3%	**-3,2%**
Milano	4.437	25,9%	4.549	28,7%	**2,8%**
Monza	974	23,9%	909	19,5%	**-4,4%**
Pavia	401	16,0%	459	16,2%	**0,2%**
Sondrio	196	19,9%	119	14,2%	**-5,7%**
Varese	241	11,6%	214	9,6%	**-2,0%**
Totale/ Media	**7.265**	**21,0%**	**7.243**	**20,7%**	**-0,3%**

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia e Tribunali distretto Milano

III.4 L'applicazione della pena su richiesta delle parti (patteggiamento)

Nell'applicazione della pena su richiesta delle parti, difesa e accusa si accordano sul contenuto del provvedimento definitorio del procedimento.

Il patteggiamento presenta una natura assai discussa, derivante dalla circostanza che l'imputato rinuncia a dimostrare la sua innocenza e chiede l'applicazione di una pena.

Tale istituto si concretizza nella predeterminazione della natura e della quantità della pena da parte di accusato e pubblico ministero, mentre il giudice, se ritiene la richiesta congrua e che non ricorrano le condizioni per l'emissione di una sentenza *ex* art. 129 c.p.p., si limita ad applicarla.

La differenza con il giudizio abbreviato è abbastanza evidente, infatti, in questo caso la volontà dell'imputato incide unicamente sulle modalità con cui il giudice accerterà, o meno, la responsabilità dello stesso, allo stato degli atti al posto che sulla scorta di prove che si sono formati in udienza nel contraddittorio tra le parti. La scelta è sul rito e non sulla decisione. Invece, nel patteggiamento alla volontà delle parti viene concessa la massima estensione, potendo incidere direttamente sulla decisione dell'autorità giudiziaria.

Sotto il profilo dei limiti oggettivi per l'applicazione dell'istituto, le parti possono accordarsi per l'applicazione di una pena che, in concreto (all'esito del bilanciamento di tutte le circostanze e al netto della riduzione), non superi i cinque anni.

Sono poi previste delle esclusioni oggettivi inerenti ad alcuni titoli di reato e altre soggettive, infatti, per i recidivi ex 99, co. 4 c.p., i delinquenti abituali, professionali o per tendenza, è possibile patteggiare solo sotto i due anni di pena in concreto (art. 444, co. 1-*bis* c.p.p.). Infine, nei procedimenti per alcuni delitti contro la Pubblica Amministrazione è possibile accordarsi per l'applicazione della pena solo a seguito dell'integrale restituzione del prezzo o del profitto (art. 444, co. 1-*ter* c.p.p.).

Quanto ai termini ultimi entro i quali può essere avanzata istanza di patteggiamento, ai sensi dell'art. 446 c.p.p., questi sono gli stessi del giudizio abbreviato (UP, udienza predibattimentale, apertura del dibattimento per direttissimo, entro 15 giorni dalla notifica del decreto di giudizio immediata, con l'opposizione al decreto penale di condanna). A differenza di questo il patteggiamento può essere richiesto già durata la fase delle indagini preliminari (art. 447 c.p.p.).

Relativamente ai benefici previsti per l'applicazione della pena su richiesta, se richiesta, se ne individuano due gruppi. Quelli previsti per tutte le tipologie di patteggiamento (anche il cd. allargato, dove la pena patteggiata è superiore a due anni) e quelli per le sole ipotesi di patteggiamento sotto i due anni di pena (cd. tradizionale, essendo l'unico previsto fino alla modifica introdotta dalla L. 134/2003).

I benefici previsti sia per l'applicazione di una pena inferiore ai due anni sia superiore ai due e inferiore ai cinque sono molteplici.

Innanzitutto, è prevista la diminuente processuale fino a un terzo della pena, con anche la possibilità della sostituzione con una delle pene sostitutive *ex* art. 53 della L. 689/1981.

Le parti possono concordare anche sulla concessione della sospensione condizionale della pena (art. 444, co. 3 c.p.p.), sulla non applicazione delle pene accessorie e della confisca facoltativa (art. 444, co. 1 c.p.p.).

In caso di costituzione della parte civile, il giudice non decide sulla relativa domanda (art. 444, co. 2 c.p.p.) e la sentenza di applicazione della pena non avrà efficacia nei giudizi extra-penali (art. 445, co. 1-*bis* c.p.p.).

Qualora la pena patteggiata non superi i due anni di pena detentiva, l'imputato potrà accedere beneficiare di ulteriori premialità, quali la non condanna al pagamento delle spese processuali, la non applicazione di pene accessorie e di misure di sicurezza, salva la confisca obbligatoria (art. 445, co. 1 c.p.p.).

Inoltre, qualora l'imputato non commetta un nuovo delitti nei cinque (in caso la pena applicata fosse per un delitto) o due (in caso di precedente applicazione della pena per una contravvenzione) anni successivi, il reato è estinto (art. 445, co. 2 c.p.p.).

Globalmente, il patteggiamento, benché non possa essere applicato per i reati di alta gravità, presenta numerosi benefici in punto di pena e non, può essere richiesto già in indagini e, soprattutto, permette di conoscere e predeterminare la pena che dovrà essere scontata.

Volgendo ora all'analisi quantitativa dell'istituto, si osserva che l'applicazione della pena su richiesta trova applicazione in circa il 13% dei procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale (Tab. 24 e Graf. 22).

Occorre da subito precisare che, come per il giudizio abbreviato, anche per l'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti non è possibile, sulla base delle informazioni liberamente accessibili, determinare quale sia stato il numero di procedimenti con esso definiti davanti all'ufficio GIP/GUP, per il quale viene genericamente indicata la voce relativa al numero complessivo di procedimenti definiti mediante riti alternativi[10].

Sulla base dei dati raccolti è stato comunque possibile ricostruire l'andamento delle richieste per il periodo 2005-2019, da cui si evince che nel 2005 quasi un quarto dei procedimenti per cui era stata esercitata l'azione penale furono definiti con il patteggiamento (23,5%). Fino al 2013, nonostante un lieve calo del ricorso a questo strumento, ancora un

[10] Anche con riguardo ai procedimenti definiti con patteggiamento, i dati presenti nella banca dati della DGStat del Ministero della giustizia riportano in modo dettaglio il numero delle applicazioni di penale su richiesta delle parti in sede di giudizio monocratico e collegiale, ma non davanti alla sezione GIP/GUP. È stato possibile colmare parzialmente tale lacuna grazie alla «Tabella 13 – Numero dei procedimenti penali definiti con sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti di fronte alle varie sezioni dei tribunali, anni 2000-2019» presente in GIALUZ M., DELLA TORRE J., *op. cit.*, p. 113, ove sono riportati i dati relativi all'ufficio GIP/GUP relativamente ad alcuni anni compresi tra il 2005 e il 2019.

quinto dei procedimenti veniva definito con questa modalità (tra il 2012 e il 2013 il dato si è assestato tra il 20,7% e 20,6%).

Tuttavia, a partire dal 2014 si è assistito a un netto calo di richieste di patteggiamento, che in sei anni sono scese fino alla quota del 13,3%, registrata nel 2019.

Quanto all'andamento per gli anni 2020-2021-2022 è lecito ipotizzare che il ricorso a tale rito sia, nel complesso, ulteriormente calato, attestandosi sotto a una quota inferiore al 13%. Infatti, dopo il 2019 di registra, con riferimento alle richieste di patteggiamento avanzate al giudice monocratico e al tribunale in composizione collegiale, per i quali i dati sono liberamente accessibili, un ulteriore calo (Tab. 25). Più nel dettaglio, nel periodo 2020-2022 le definizioni mediante questo strumento deflattivo davanti a giudice unico e collegio si sono attestate sotto alla cifra di 23.184 del 2019 (di cui 22.964 richieste in sede monocratica e 220 al collegio), risultando 15.512 nel 2020 (15.357 presso il giudice monocratico e 155 davanti al collegio), 18.555 nel 2021 (con rispettivamente 18.415 richieste davanti al tribunale in composizione monocratica e 140 in composizione collegiale) e 17.738 nel 2020 (rispettivamente 17.575 in sede monocratica e 163 in collegiale). Tale calo, emerge anche dalle percentuali di utilizzo dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, con cui sono stati definiti appena il 6,7% dei procedimenti davanti al tribunale monocratico e collegiale (ulteriore rispetto al dato già basso del 2019, pari all'8,2%).

Dall'analisi delle informazioni disponibili emerge che rispetto al 2005 è soprattutto il patteggiamento davanti al giudice unico e al collegio che ha perso più appeal, vedendo i propri numeri più che dimezzati (nel 2005 le definizioni con questi strumenti erano state 58.113, nel 2019 appena 23.184). Inoltre, mentre in passato la sede dove veniva avanzata maggiormente l'istanza di patteggiamento era il rito davanti al giudice monocratico o al collegio, gradualmente si è assistito a un avvicinamento dei dati, tanto che nel 2019 il numero delle richieste davanti all'ufficio GIP/GUP ha superato quelle avanzate nelle altre sedi.

Tabella 24 – Processi definiti a livello nazionale con patteggiamento 2005-2019

Anno	Patteggiamenti davanti all'ufficio GIP/GUP	Patteggiamenti davanti al tribunale monocratico e collegiale	Totale dei processi definiti con patteggiamento	Totale procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale (stima)	% patteggiamenti su totale procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale (stima)
2005	28.770	58.113	86.883	369.181	**23,5%**
2011	35.747	47.904	83.651	436.075	**19,2%**
2012	40.906	49.287	90.193	436.524	**20,7%**
2013	42.580	46.518	89.098	431.677	**20,6%**
2014	36.312	34.729	71.041	396.627	**17,9%**
2015	30.734	30.376	61.110	417.308	**14,6%**
2016	28.895	27.943	56.838	453.322	**12,5%**

2017	26.674	26.262	52.936	363.731	**14,6%**
2018	26.628	30.084	56.712	383.624	**14,8%**
2019	27.077	23.184	50.261	377.242	**13,3%**

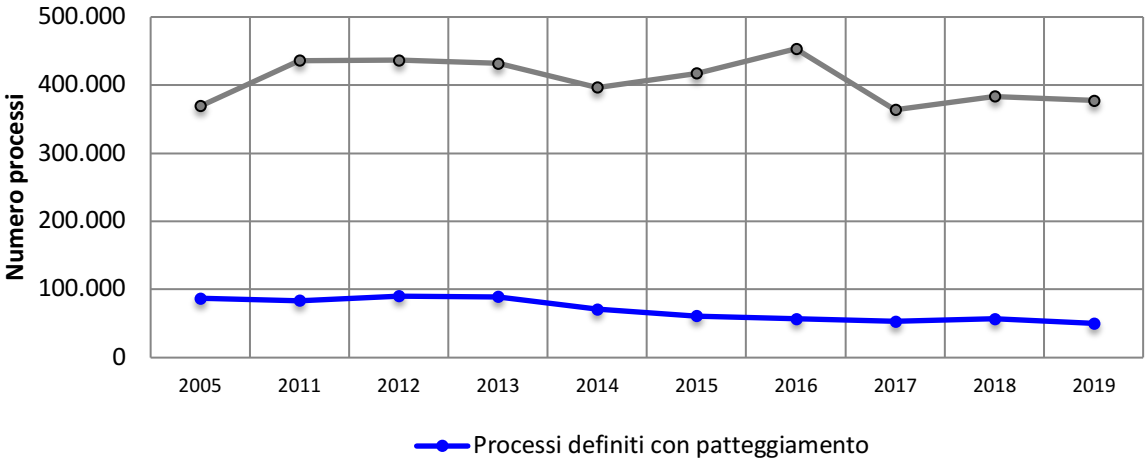
Fonte: elaborazioni proprie a partire dalla «Tabella 13 – Numero dei procedimenti penali definiti con sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti di fronte alle varie sezioni dei tribunali, anni 2000-2019» di GIALUZ M., DELLA TORRE J., Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia, Giappichelli Editore, Torino, 2022, p. 113

Tabella 25 – Processi definiti a livello nazionale con patteggiamento innanzi al giudice monocratico e al tribunale in composizione collegiale 2005-2022

Anno	Patteggiamenti davanti al giudice monocratico	Patteggiamenti davanti al tribunale collegiale	Totale dei processi definiti davanti al tribunale monocratico e collegiale	% riti abbreviati sul totale processi primo grado monocratici e collegiali
2005	57.424	689	249.682	**23,3%**
2006	51.279	545	228.305	**22,7%**
2007	54.538	531	249.007	**22,1%**
2008	53.587	932	262.752	**20,7%**
2009	52.944	934	261.113	**20,6%**
2010	52.378	672	275.276	**19,3%**
2011	47.244	660	268.938	**17,8%**
2012	48.670	617	266.416	**18,5%**
2013	45.950	568	271.320	**17,1%**
2014	34.208	521	259.448	**13,4%**
2015	29.998	378	290.554	**10,5%**
2016	27.622	321	336.294	**8,3%**
2017	25.968	294	264.649	**9,9%**
2018	29.819	265	281.181	**10,7%**
2019	22.964	220	283.840	**8,2%**
2020	15.357	155	195.693	**7,9%**
2021	18.415	140	251.752	**7,4%**
2022	17.575	163	266.096	**6,7%**
Totale periodo 2005-2022	**685.940**	**8.605**	**4.762.316**	**Media periodo 14,6%**

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia

Grafico 22 - Andamento processi definiti con applicazione della pena su richiesta delle parti e procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale (stima) 2005-2019



La parabola discendente del patteggiamento sembrerebbe essersi arrestata, quantomeno nell'ambito dei tribunali del distretto di Milano, nemmeno durante il primo anno di vigenza delle nuove disposizioni introdotte dalla Riforma Cartabia. Si osserva, invero, che tra il 2022 e il 2022 il numero delle richieste di patteggiamento ha subito un ulteriore decremento, passando da 6.164 a 5.240. Complessivamente, la percentuale di procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale definiti mediante l'applicazione della pena su richiesta delle parti è scesa del -2,8%, calando dal 17,8% al 15%.

Tale andamento negativo è comune a tutti i tribunali del distretto, che hanno registrato delle variazioni comprese tra il -1,4 e il -5,7%.

L'unico tribunale che ha rilevato in termini assoluti un leggero aumento è stato quello di Pavia, che è passato dai 385 patteggiamenti del 2022 ai 393 del 2023 (la discrasia tra tale lievissima crescita e il dato del -1,4% si spiega probabilmente alla luce dell'aumento delle sentenze per le quali non sono stati richiesti riti alternativi, tra cui sicuramente le molte derivanti dall'estensione della procedibilità a querela e dalla mancata integrazione della stessa da parte delle persone offese).

Alla luce del fatto che l'andamento delle richieste di patteggiamento era già da molto in crisi e che l'inversione del *trend* difficilmente potrebbe essere immediata, si ritiene ragionevole rinviare ogni valutazione sull'impatto della riforma a quando saranno disponibili i dati di medio periodo e relativi a tutto il territorio nazionale.

Tabella 26 – Procedimenti definiti con patteggiamento nei Tribunali del distretto di Corte appello di Milano 2022 e 2023

Tribunale	2022		2023		Variazione %
	Totale patteggiamenti tribunale ordinario	% su% su totale procedimenti per cui esercitata	Totale patteggiamento tribunale ordinario	% su% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale	

		l'azione penale			
Busto A.	560	20,7%	524	18,0%	-2,7%
Como	571	25,7%	528	20,7%	-5,0%
Lecco	199	15,3%	167	13,2%	-2,1%
Lodi	245	14,8%	188	9,9%	-4,9%
Milano	2.776	16,2%	2.224	14,0%	-2,2%
Monza	884	21,7%	823	17,7%	-4,0%
Pavia	385	15,3%	393	13,9%	-1,4%
Sondrio	198	20,1%	121	14,4%	-5,7%
Varese	346	16,7%	272	12,2%	-4,5%
Totale/ Media	**6.164**	**17,8%**	**5.240**	**15,0%**	**-2,8%**

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia e Tribunali distretto Milano

III.5 Il decreto penale di condanna

Si tratta di un rito alternativo in cui il pubblico ministero avanza richiesta al giudice per le indagini preliminari di emissione di un decreto penale con cui condannare l'accusato al pagamento di una pena pecuniaria.

Il consenso dell'imputato è solo successivo ed è più che altro rilevante il diniego espresso con l'opposizione. Si tratta di una sorta di patteggiamento con sequenza invertita, infatti, con l'applicazione della pena si ha prima l'accordo tra il pubblico ministero e la difesa e, poi, la ratifica da parte del giudice, mentre nel decreto penale di condanna si ha innanzitutto la richiesta del pubblico ministero, poi, la decisione del giudice che dispone il decreto penale e, solo successivamente, viene interpella l'accusato. Qualora quest'ultimo non presenti opposizione si presta acquiescenza, con una sorta di consenso implicito.

Quanto all'ambito di applicazione, è una modalità di definizione del procedimento alternativa a quella ordinaria prevista per i reati puniti con la pena pecuniaria o per i quali il pubblico ministero ritenga comunque applicabile una pena pecuniaria in sostituzione di quella detentiva (art. 459, co. 1 c.p.p.).

I termini, ordinatori, previsti per la richiesta del pubblico ministero di emissione del decreto penale di condanna è di un anno dall'iscrizione dell'accusato nel registro degli indagati. Mentre, quest'ultimo ha quindici giorni dalla notifica del decreto penale per presentare opposizione (art. 461, co. 1 c.p.p.).

Con riferimento ai benefici derivanti dal prestare acquiescenza al decreto penale si condanna, l'accusato può giovarsi di una riduzione fino alla metà rispetto al minimo edittale che, peraltro, può essere sostituita con i lavori di pubblica utilità sostitutivi (artt. 459, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 2). Inoltre, se il decreto non viene opposto e la pena pagata nei quindici giorni dalla notifica dello stesso, la sanzione è diminuita di un ulteriore quinto.

Altri benefici sono quelli della non condanna al pagamento delle spese del procedimento e esclude l'applicazione di pene accessorie. Inoltre, il decreto non ha efficacia extrapenale.

Infine, il reato è estinto se viene pagata la pena pecuniaria e non vengono commessi nuovi delitti nei due anni o cinque anni successivi (art. 460, co. 5 c.p.p.).

Pertanto, complessivamente, questo tipo di rito, nonostante l'ambito relativamente limitato di applicazione, concernente reati di fascia basa, presenta degli importanti benefici in termini non solo di pena.

Venendo all'analisi della capacità del decreto penale di condanna non opposto di incidere sulla massa dei procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale, si evidenzia che nel 2022 appena il 7% di questi è stata definita con il rito monitorio.

A differenza del giudizio abbreviato e del patteggiamento, per il procedimento per decreto i dati liberamente accessibili sono completi, permettendo di esaminare in modo compiuto lo sviluppo dell'istituto tra il 2005 e il 2022 (Tab. 27 e Graf. 23).

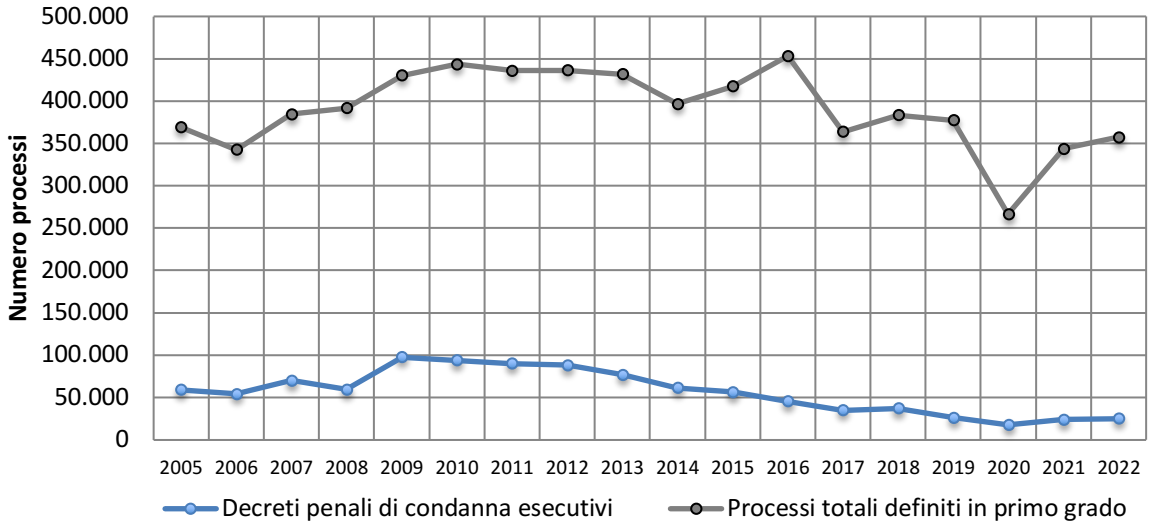
In particolare, si osserva che in passato questo rito presentava una diffusione ben maggiore, arrivando a definire nel 2009 quasi 100.000 procedimenti, equivalenti al 23% di tutti i procedimenti per il quale l'azione penale era stata esercitata dal pubblico ministero. Fino al 2009 tale dato si è presentato tutto sommato stabile, non scendendo oltre la soglia del 20%. A partire dal 2013 si osserva però una netta contrazione nel ricorso al rito monitorio, tanto che in meno di dici anni il numero annuo si riduce a meno di un terzo (nel 2012 i procedimenti definiti con il decreto penale di condanna erano 88.401, mentre nel 2022 solo 25.002) e la capacità definitorie passa dal 20% al 7%.

Tabella 27 – Modalità definizione processi a livello nazionale con decreti penali di condanna esecutivi 2005-2022

Anno	Decreti penali di condanna esecutivi	Totale procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale (stima)	Rapporto % decreti penali di condanna esecutivi su totale processi primo grado
2005	59.148	369.181	**16%**
2006	54.196	342.590	**16%**
2007	70.084	384.549	**18%**
2008	59.514	391.722	**15%**
2009	97.565	430.365	**23%**
2010	94.133	443.397	**21%**
2011	90.150	436.075	**21%**
2012	88.401	436.524	**20%**
2013	77.102	431.677	**18%**
2014	61.566	396.627	**16%**
2015	56.728	417.308	**14%**
2016	45.668	453.322	**10%**
2017	35.048	363.731	**10%**
2018	37.316	383.624	**10%**
2019	26.165	377.242	**7%**
2020	17.808	266.564	**7%**
2021	23.964	343.623	**7%**
2022	25.002	357.400	**7%**
Totale periodo 2005-2022	**59.148**	**7.025.520**	**Media periodo 15%**

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia

Grafico 23 - Andamento processi definiti con decreti penali di condanna e procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale (stima) 2005-2022



In questo contesto tanto desolante, qualche spiraglio di speranza è sorto a seguito delle novità introdotte dalla Riforma per il rito monitorio.

Infatti, dall'esame dei dati sulle definizioni dei procedimenti penali per il 2023, tuttavia relativi all'attività dei soli tribunali il cui circondario rientra nel distretto di Corte d'appello di Milano, sembrerebbe vi possa essere stato un'inversione di tendenza rispetto all'andamento calante degli ultimi 10 anni (Tab. 28).

Infatti, tra il 2022 e il 2023 i dati distrettuali evidenziano un incremento in termini assoluti di 1.206 decreti, equivalenti a una crescita del 53% in solo anno, passano dai 2.303 del 2022 ai 3.509 del 2023.

L'evoluzione positiva si osserva in tutti i tribunali del distretto (eccetto quello di Milano, che registra un lieve calo). In molti uffici giudiziari il numero complessivo di decreti penale di condanna esecutivi è cresciuto moltissimo. Il numero è più che raddoppiato nel Tribunali di Como (passando da 385 nel 2022 a 813 nel 2023), è quadruplicato in quelli di Lodi e Monza, quintuplicato in quello di Pavia e cresciuto di bene sette volte in quello di Varese.

Nel distretto il rito monitorio ha contribuito nel 2023 a definire il 10% dei procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale, con una crescita del 3,4% rispetto all'anno precedente. Nel Tribunale di Como addirittura il dato dei procedimenti definiti sale al 31,9% e in quello di Sondrio al 23,6%.

Se tali dati dovessero essere confermati su tutto il territorio nazionale e negli anni a seguire, il massiccio intervento della Riforma sull'istituto potrebbe averne cambiato il triste destino.

Tuttavia, non è il ancora il tempo per poter fare questo tipo di valutazione, ciononostante questi primi segnali appaiono più che incoraggianti.

Tabella 28 – Procedimenti definiti con decreto penale di condanna esecutivo nei Tribunali del distretto di Corte appello di Milano 2022 e 2023

Tribunale	2022		2023		Variazione %
	Totale decreti penali di condanna esecutivi tribunale ordinario	% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale	Totale decreti penali di condanna esecutivi tribunale ordinario	% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale	
Busto A.	196	7,3%	327	11,2%	**4,0%**
Como	385	17,3%	813	31,9%	**14,5%**

Lecco	143	11,0%	165	13,0%	**2,0%**
Lodi	65	3,9%	267	14,1%	**10,1%**
Milano	1.178	6,9%	849	5,4%	**-1,5%**
Monza	78	1,9%	351	7,5%	**5,6%**
Pavia	73	2,9%	378	13,3%	**10,4%**
Sondrio	162	16,4%	198	23,6%	**7,2%**
Varese	23	1,1%	161	7,2%	**6,1%**
Totale/ Media	**2.303**	**6,7%**	**3.509**	**10,0%**	**3,4%**

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia e Tribunali distretto Milano

III.6 La sospensione del procedimento con messa alla prova

Si tratta del rito alternativo di più recente introduzione (L. 67/2014) e si concretizza nella richiesta da parte dell'imputato della sospensione del processo per mettersi alla prova attraverso il compimento di attività di rilevanza sociale, il rispetto di determinate prescrizioni e la mitigazione degli effetti del reato.

Qualora l'esito della messa alla prova risulti positivo il giudice dichiara l'estinzione del reato. Per questa particolare rilevanza degli effetti anche sul piano sostanziali, la disciplina è contenuta sia nel codice penale (artt. 168-*bis* e ss. c.p.) sia nel codice di procedura penale (artt. 464-*bis* e ss. codice procedura penale).

Una novità introdotta dalla L. 150/2022 è la possibilità che la sospensione sia proposta all'accusato dal pubblico ministero (art. 464-*bis*, co. 1 c.p.p.).

Con riferimento all'ambito applicativo dell'istituto, è possibile chiedere la sospensione con messa alla prova dei soli procedimenti relativi a reati puniti con la pena pecuniaria o con quella edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, nonché per i delitti per cui è prevista la citazione diretta a giudizio indicati dall'art. 550, co. 2 c.p.p. (art. 168-*bis*, co. 1 c.p.). Sono previste delle esclusioni soggettivi per i soggetti dichiarati delinquenti abituali,

professionali o per tendenza. Inoltre, è possibile usufruire di tale procedimento una sola volta nella vita (art. 168-*bis*, co. 5 c.p.).

La richiesta può essere presentata, ai sensi dell'art. 464-*bis*, co. 2 c.p.p., entro i medesimi termini massimi previsti per il patteggiamento e il giudizio abbreviato (all'udienza preliminare fino a che non sia formulate le conclusioni, nell'udienza predibattimentale, nel giudizio direttissimo fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, entro quindici giorni dalla notifica del decreto di giudizio immediato, può essere presentata anche in sede di opposizione al decreto penale di condanna). La sospensione del procedimento con messa alla prova può essere chiesta anche in indagini (artt. 464-*ter* e 464-*ter*.1 c.p.p.).

Il beneficio previsto per questo tipo di procedimento è, in caso di esito positivo della prova, l'estinzione del reato (art. 168-*ter*, co. 2 c.p.)

Quanto all'aspetto dell'impatto di questo istituto sulla definizione complessiva dei procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale, occorre osservare che non sono disponibili dati nazionali rispetto a questo specifico profilo, che è oggetto di studio della presente ricerca.

Nonostante siano molte le informazioni raccolte e diffuse relativamente alla messa alla prova, non viene in alcuna sede indicato il numero dei procedimenti definiti con questo rito. Infatti, dalle numerose fonti statistiche in materia, prima tra tutte la «Relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni in materia di messa alla prova dell'imputato», prevista dall'art. 7, co. 2, della L. 67/2014, ma anche dalle raccolte del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia, dagli annuari ISTAT (in particolare dalla sezione dedicata «Giustizia, criminalità e sicurezza») e quelli dell'associazione Antigone[11], si evincono numerose informazioni, quali quelle relative al numero di persone in carica per messa alla prova alla fine di ogni anno, all'età, al sesso e all'origine geografica delle persone attualmente in messa alla prova, alla tipologia di attività svolte, al numero di incarichi sopravvenuti, alla percentuale di incarichi concluso rispetto a un determinato anno, alla distribuzione per regione degli stessi, al numero complessivo degli incarichi revocati.

Da questi dati è possibile sapere quanti incarichi hanno ricevuto gli uffici di esecuzione penale esterni di messa alla prova e quanti in percentuali sono stati conclusi[12]. Tuttavia, per il tipo di indagine qui condotta, occorrerebbe sapere non quando sono iniziati e in che percen-

[11] I rapporti dell'associazione Antigone sono disponibili al seguente all'indirizzo internet: www.rapportoantigone.it

[12] In particolare, il riferimento va alla relazione denominata «Adulti in area penale esterna in messa alla prova. Analisi statistica dei dati. Anno 2022» del 27.10.2023, elaborata dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Il documento può essere consultato sul sito del Ministero della giustizia, raggiungibile all'indirizzo: www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/UEPE_MAP_2022.pdf

tuale sono stati portati a termine o revocati, ma il momento esatto della loro definizione, che è il criterio su cui è stata impostata finora l'analisi statistica dei riti alternativi.

Tabella 29 – Numero incarichi sopravvenuti all'UEPE per messa alla prova nel periodo 2014-2022

Anno	N. incarichi
2014	511
2015	9.185
2016	12.619
2017	14.385
2018	20.521
2019	24.515
2020	16.877
2021	30.234
2022	28.777

Fonte: tabella 6 - Incarichi per messa alla prova sopravvenuti nel periodo. Anni dal 2014 al 2022, della relazione «Adulti in area penale esterna in messa alla prova. Analisi statistica dei dati. Anno 2022» del 27.10.2023, elaborata dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità

Da questo dato si evince che il rito alternativo della sospensione del procedimento con messa alla prova stia di anno in anno diventando sempre più importate, tanto che, salvo per l'anno della pandemia dove le limitazioni nella circolazione e nei contatti sociali hanno inevitabilmente ridotto le possibilità di porre in essere questo tipo di attività, i numeri sono cresciuti fino a raggiungere la quota di 28.000/30.000 incarichi all'anno.

Purtroppo, questa tipologia di dato non permette di sapere quanti incarichi siano stati portanti a compimento e, soprattutto, a quale anno debba essere imputata la loro definizione.

La possibilità di raccogliere questo tipo di dato, ossia quello relativo alla voce «Sentenza per esito positivo della MAP», è stata introdotta dal Ministero nel 2021, ma è diventato obbligatorio il suo utilizzo solo dal 2023. Pertanto, i dati relativi agli anni 2021 e 2022 potrebbero essere parziali, mentre quelli relativi al 2023 dovrebbero essere più completi.

Sulla scorta dei dati raccolti presso gli uffici giudiziari del distretto di Milano è stato possibile osservare che nel 2023 il numero complessivo di procedimenti definiti per esito positivo della messa alla prova è stato di 1.919 (Tab. 30), con una capacità definitoria sul totale dei procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale intorno al 5,5%. Tale dato può essere ritenuto sottostimato in ragione del fatto che qualche ufficio potrebbe aver attivato il monitoraggio nel corso dell'anno, con un numero effettivo che, quindi, potrebbe essere stato superiore.

Oltre a questo dato, si osserva che il numero di incarichi della cui data di definizione esatta si è incerti (Tab. 29) è negli ultimi anni molto simili a quello di decreti penali di con-

danna esecutivi del 2019, a cui corrisponde una capacità di definizione del 7% (v. *supra* Tab. 27). Considerando queste due informazioni si può stimare che anche la messa alla prova possa avere un'incidenza prossima al 5-10%, con una possibile tendenza al rialzo nei prossimi anni.

Tabella 30 – Processi definiti a seguito di esito positivo della messa alla prova nei tribunali del distretto di Milano 2022-2023

Anno	2022	2023	% su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale
Busto A.	27	67	2,3%
Como	123	132	5,2%
Lecco	n.d.	2	0,2%
Lodi	6	33	1,7%
Milano	553	1.037	6,5%
Monza	278	446	9,6%
Pavia	6	1	0,0%
Sondrio	21	40	4,8%
Varese	70	161	7,2%
Totale	**1.084**	**1.919**	5,5%

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia

III.7 L'apporto dei diversi riti alternativi alla tenuta del sistema

Esaminata in via generale la diffusione dei riti alternativi (v. *supra* III.2) e conclusa la parte dedicata all'analisi statistica della capacità definitoria dei singoli riti alternativi – espressa dalla percentuale di procedimenti definiti con uno specifico rito deflattivo sul totale di quelli per cui è stata esercitata l'azione penale – è possibile interrogarsi su quale sia la frequenza statistica con cui si ricorre ai diversi riti alternativi previsti dall'ordinamento.

A tal fine è opportuno riprendere parte dei dati fin qui esposti e confrontarli tra loro al fine di verificare quale sia il rito deflattivo a cui viene fatto maggiormente ricorso e quale, viceversa, sia il meno utilizzato (Tab. 31).

Innanzitutto, per poter operare una comparazione il più possibile veritiera è stato necessario limitarsi all'analisi degli anni per i quali erano disponibili tutti i dati necessari. Si è, pertanto, ritenuto di confrontare le informazioni relative agli anni 2005, 2012, 2014, 2016, 2018 e 2019. Per questi periodi, a fronte della generale impossibilità di individuare il numero esatto di procedimenti definiti davanti agli uffici GIP/GUP con giudizio abbreviato e patteggiamento (stante l'aggregazione dei dati sotto la generica dicitura di riti alternativi) sulla scorta dei dati contenuti nella banca dati pubblica del Ministero della giustizia/DGStat, è stato possibile re-

cuperare queste informazioni con le modalità sopra descritte, ma solo per un numero limitato di annualità (v. *supra* III.3 e III.4).

Si è quindi proceduto all'elaborazione della tabella 31, che contiene il numero stimato di procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale (per le modalità di stima v. *supra* III.2) e il numero totale dei procedimenti definiti con riti alternativi. Tra parentesi viene riportata la relativa percentuale, che rappresenta la capacità deflattiva, ovvero con quale frequenza i procedimenti vengono definiti con i riti alternativi.

Tale categoria generale è stata ulteriormente dettagliata specificando la ripartizione tra giudizi abbreviati[13], applicazioni della penale su richiesta delle parti[14] e decreti penali di condanna esecutivi[15].

Per le ragioni sopra esposte (v. *supra* III.6) non è possibile determinare con esattezza il numero di procedimenti definiti per esito positivo della prova per ogni anno, ne consegue che i relativi dai non sono presenti in tabella.

Dall'esame di questa si evince che, al 2019, la frequenza con cui si è fatto ricorso ai riti alternativi è stata di circa uno ogni tre, nel senso che il 35% dei procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale è stato definito con un rito alternativo. Più nel dettaglio, il rito più utilizzato nel 2019 è stato il giudizio abbreviato, al quale si è fatto ricorso grossomodo in un processo ogni sei (circa il 15%). Il secondo rito deflattivo più utilizzato è stato il patteggiamento, con valori molto simili a quelli del giudizio abbreviato, venendo utilizzato nel 13% dei casi. Infine, il rito che nel 2019 ha trovato meno fortuna tra i tre è stato il procedimento per decreto: infatti solo il 7% dei procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale è stato definito con un decreto penale di condanna esecutivo.

Guardando all'andamento nel periodo (Grafici 24 e 25), emerge chiaramente che i riti alternativi hanno avuto un netto calo di *appeal* a partire dal 2012 (quando il volume di procedimenti definiti con i riti deflattivi era del 52%). Analizzando i dati inerenti alle singole componenti della categoria, emerge che il calo più netto in termini assoluti e percentuali è stato quello del rito monitorio. Il numero complessivo di decreti penali di condanna esecutivi emessi nel 2012 era di 88.401 (20% di tutti i procedimenti), mentre nel 2019 è stato di soli 26.165 (equivalente al 7% di tutti i procedimenti definiti), con una riduzione di oltre un terzo in termini assoluti e di più della metà in termini di capacità definitoria. Un netto calo di consensi ha colpito anche l'applicazione della pena su richiesta delle parti, i cui numeri in sette

[13] Per i dati completi relativi ai procedimenti definiti con giudizio abbreviato si rimanda alla Tabella 21 – Processi definiti a livello nazionale con rito abbreviato 2005-2019.
[14] I dati riportati in tabella sono stati presi dalla Tabella 24 – Processi definiti a livello nazionale con patteggiamento 2005-2019.
[15] Per maggiori informazioni si rimanda alla Tabella 27 – Modalità definizione processi a livello nazionale con decreti pe-nali di condanna esecutivi 2005-2022.

anni si sono quasi dimezzati, passando dai 90.193 del 2012 ai 50.261 del 2019. In termini di capacità definitoria questa è calata dal 21% del 2012 al 13% del 2019 (nel 2005 aveva toccato il suo apice con il 24%).

L'unico rito che presenta un andamento positivo è il giudizio abbreviato, che ha visto una crescita tra il 2012 e il 2019 di 6.885 unità, registrando il dato più alto proprio nel 2019 con 54.889 procedimenti definiti. In termini di capacità definitoria si è passati dall'11% del 2012 al 15% del 2019.

Tabella 31 – Rapporto tra procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale e riti alternativi (dettaglio) anni 2005-2019

Anno	2005	2012	2014	2016	2018	2019
Totale proc. per cui esercitata azione penale	369.181	436.524	396.627	453.322	383.624	377.242
Totale riti alternativi (esclusa la map)	184.757 (50%)	226.268 (52%)	179.273 (45%)	151.437 (33%)	141.746 (37%)	131.315 **(35%)**
- di cui abbreviati	*38.726 (10%)*	*47.674 (11%)*	*46.666 (11%)*	*48.931 (11%)*	*53.447 (13%)*	*54.889* ***(15%)***
- di cui patteggiamenti	*86.883 (24%)*	*90.193 (21%)*	*71.041 (18%)*	*56.838 (12%)*	*56.712 (14%)*	*50.261* ***(13%)***
- di cui decreti penali di condanna	*59.148 (16%)*	*88.401 (20%)*	*61.566 (16%)*	*45.668 (10%)*	*37.316 (10%)*	*26.165* ***(7%)***

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero della giustizia e Tab. 12 e 13 GIALUZ M., DELLA TORRE J., Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 110 3 113

Grafico 24 - Andamento processi definiti con riti alternativi (dettagilio) e procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale (stima) 2005-2019

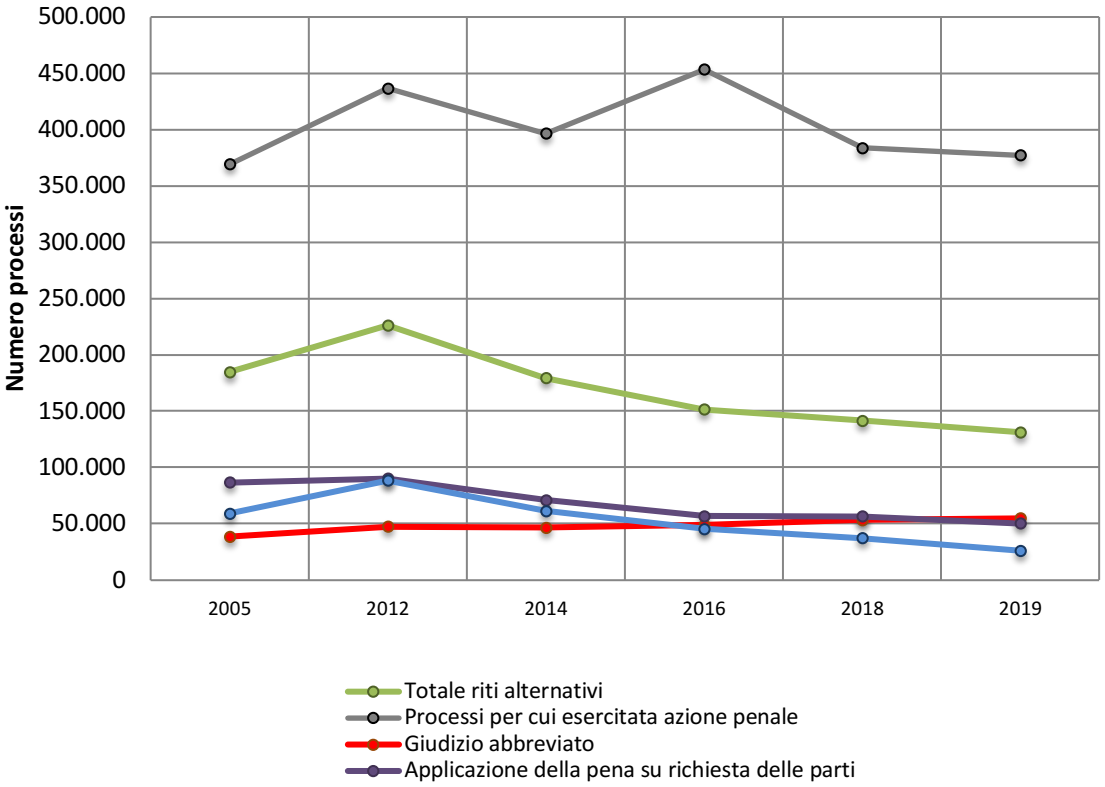
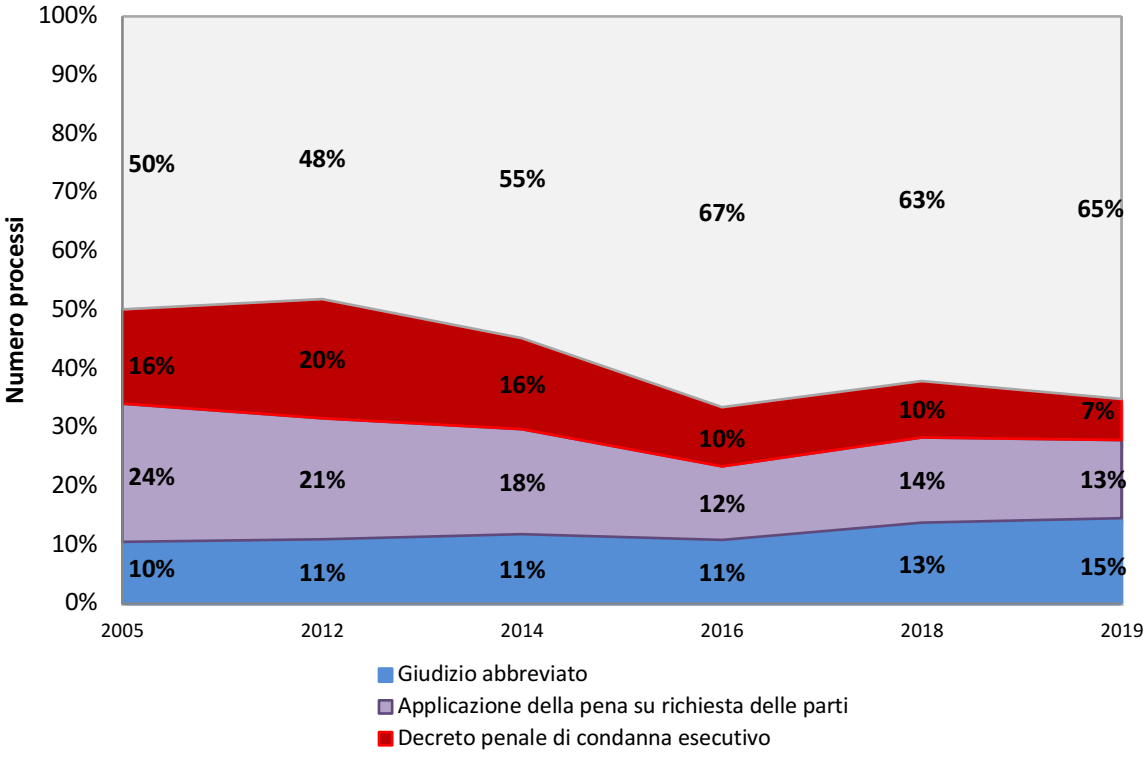


Grafico 25 - Andamento processi definiti con riti alternativi (dettagilio) e procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale (stima) 2005-2019



Sulla scorta degli altri dati a disposizione è possibile cercare di capire quale possa essere stata la prevedibile evoluzione nella frequenza per gli anni 2020, 2021 e 2022.

Rispetto al decreto penale di condanna esecutivo abbiamo a disposizione i dati per questi periodi, che si ricordano essere, in punti di capacità definitoria, attestatisi al 7% in tutti e tre gli anni[16], stabilizzandosi quindi rispetto alla tendenza di forte decrescita che aveva caratterizzato il periodo precedente.

Quanto al giudizio abbreviato e al patteggiamento, siamo a conoscenza dell'andamento dei dati davanti al tribunale in composizione monocratica e collegiale, occorre quindi interrogarsi su quale possa essere stato l'andamento di quelli innanzi all'ufficio GIP/GUP.

Con riferimento al rito abbreviato, in termini assoluti i valori sono stati inferiori a quelli del 2019, ma allo stesso tempo anche il numero di procedimenti definiti per il quale è stata esercitata l'azione penale è stato in termini assoluti più basso[17]. In questo senso, dalla tabella 22 si evince che per gli anni 2020, 2021 e 2022 mediante il rito abbreviato sono stati definiti, rispettivamente, l'11,6%, il 10,7% e il 10,4% dei giudizi davanti al tribunale in composizione collegiale e monocratica, nel 2019 il dato si era attestato al 10,6% (si noti bene che questa percentuale è riferita al solo numero dei procedimenti definiti da giudice monocratico e collegio, non tutti i procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale). L'andamento rispetto al 2019 sembra pertanto essersi stabilizzato nel triennio seguente.

In ragione di ciò si può ritenere che anche il numero di giudizi abbreviati davanti all'ufficio GIP/GUP possa essersi mantenuto costante o, al più, possa aver continuato nel suo *trend* di leggera crescita. Ne deriva che complessivamente la capacità definitoria del giudizio abbreviato negli anni 2020, 2021 e 2022 possa essersi mantenuta intorno al 15%.

In merito all'applicazione della pena su richiesta delle parti, i dati relativi alle richieste avanzate al giudice monocratico e al collegio nel periodo 2020-2022 indicano che la tendenza a diminuire non si è arrestata, con un calo sia in termini di valori assoluti sia percentuali rispetto al 2019[18].

Quanto al numero di patteggiamenti celebrati davanti all'ufficio GIP/GUP, dalla Tabella 24 si osserva che nel periodo 2017-2019 i dati si sono mantenuti costanti, appare quindi possibile ipotizzare che i livelli si siano mantenuti tali anche per gli anni 2020-2022. In ragione del calo delle istanze davanti al tribunale monocratico e collegiale e alla tendenziale stabilità dei procedimenti definiti davanti all'ufficio GIP/GUP, appare probabile che la capacità

[16] Cfr. Tabella 27 – Modalità definizione processi a livello nazionale con decreti penali di condanna esecutivi 2005-2022.
[17] Questi dati sono stati tratti dalla Tabella 22 – Processi definiti a livello nazionale con rito abbreviato innanzi al giudice monocratico e al tribunale in composizione collegiale 2005-2022.
[18] V. Tabella 25 – Processi definiti a livello nazionale con patteggiamento innanzi al giudice monocratico e al tribunale in composizione collegiale 2005-2022.

definitoria complessiva delle applicazioni della pena su richiesta delle parti possa essere leggermente calata rispetto al dato del 2019, che era pari al 13%.

Infine, per quanto riguarda la previsione per il 2020-2022 per l'ultimo rito deflattivo rimasto, la sospensione del procedimento con messa alla prova, i cui dati non sono stati riportati nella tabella 31, sulla scorta di quanto visto sopra (v. *supra* III.6) e, in particolare, dei numeri assoluti simili a quelli del decreto penale e della percentuale di definiti nel distretto di Milano per il 2023, si ritiene che la capacità definitoria per la messa alla prova nel periodo successivo al 2019 possa essersi attestata tra il 5% e il 10%.

In ragione di quanto detto, per l'anno 2022 la capacità definitoria dei riti alterativi è stata di circa il 34%[19], così suddivisa, i riti abbreviati dovrebbero aver contribuito a definire circa al 15% dei procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale, i patteggiamenti dovrebbero attestarsi intorno al 12%, mentre i decreti penali di condanna esecutivi hanno contribuito per il 7%. A questi dati devono poi essere aggiunti quelli relativi alla capacità definitoria della messa alla prova, che potrebbe oscillare tra il 5% e il 10%.

Appare opportuno, alla luce dei dati raccolti presso gli uffici giudiziari del distretto di Milano relativi all'anno 2023, capire se sia in qualche modo possibile ipotizzare l'andamento della capacità definitoria dei diversi riti per i prossimi anni, anche alla luce degli effetti che potrà avere la riforma sull'appetibilità dei riti deflattivi.

Con riferimento al giudizio abbreviato, i dati distrettuali, evidenziano una sostanziale invarianza con i dati del 2022, infatti, la capacità definitoria è scesa appena dello 0,3%, passando dal 21% al 20,7% e, in numeri assoluti, da 7.265 a 7.243[20]. Considerato che il distretto di Milano si attesta in una fascia medio-alta in quanto a definizioni dei procedimenti adottando i riti alternativi (la media del distretto è del 46%, contro una media nazionale del 34%[21]) non si esclude che gli effetti immediati della Riforma possano essere maggiori in aree dove sono stati negli anni passati meno diffusi.

Per il patteggiamento la situazione è un poco meno rosea, non essendosi registrato nel distretto di Milano nel 2023 un'inversione dell'andamento calante del rito, anzi il calo è stato complessivamente del -2,8% della capacità definitoria[22]. Anche in questo caso non sembrano ancora potersi vedere gli effetti della Riforma.

[19] V. Tabella 17 – Modalità definizione processi a livello nazionale 2005-2022.
[20] Il riferimento è ai dati di cui alla Tabella 23 – Procedimenti definiti con giudizio abbreviato nei Tribunali del distretto della Corte d'appello di Milano 2022 e 2023.
[21] Cfr. Tabella 19 – Processi definiti con riti alternativi a livello distrettuale 2022.
[22] In merito si veda la Tabella 26 – Procedimenti definiti con patteggiamento nei Tribunali del distretto di Corte appello di Milano 2022 e 2023.

Situazione diversa si ha in relazione al decreto penale di condanna, profondamente ritoccato dalla riforma, rispetto al quale i dati distrettuali del 2023 sembrano incoraggianti[23], registrandosi un deciso aumento del 3,4% della capacità definitoria nel distretto. Se si tratti di un un'effettiva inversione della tendenza calante degli ultimi anni o un fuoco di paglia solo il trascorrere del tempo potrà dirlo.

Quanto al futuro della sospensione del procedimento con messa alla prova, sia i dati sugli incarichi emergente dalle relazioni ministeriali sia i dati raccolti nel distretto di Milano incoraggiano a pensare che il ruolo di questo rito non sia destinato a diminuire, anzi, appare probabile che nei prossimi anni possa continuare nel percorso di crescita fin qui portato avanti[24].

Complessivamente non è ancora possibili esprimersi in modo compiuto su quali possano essere gli effetti della Riforma sul sistema dei riti alternativi. L'unica considerazione che si ritiene qui di poter avanza è che laddove gli interventi sono stati più profondi, come nel caso del decreto penale di condanna, qualche effetto sembrerebbe già potersi vedere, viceversa laddove gli interventi sono stati più timidi non sembrano ancora potersi vedere i benefici sperati.

In chiusura del capitolo è quindi possibile rispondere al quesito su quale sia la frequenza con cui viene fatto ricorso ai riti alternativi, infatti, dall'analisi dei dati è possibile ricavare che, mentre fino al 2013 circa la metà dei procedimenti per i quali era stata esercitata l'azione penale venivano definiti mediante un rito alternativo, negli ultimi anni questo dato si è abbassato molto e attualmente, così come negli anni più recenti, appare ragionevole ritenere che solo un procedimento su tre venga definiti medianti riti alternativi[25].

Questi dati evidenzia che, a trentacinque anni di distanza dall'entrata in vigore del "nuovo" codice di procedura penale, le speranze poste nel sistema dei riti alternativi come strumento di garanzie dell'efficienza del sistema appaiono in larga parte tradite.

Basti pensare alla distanza tra i dati domestici e quel 90% che veniva posto come esempio di efficienza del sistema nordamericano[26], rispetto al quale il nostro sistema si attesta di circa 55 punti percentuali sotto.

---

[23] Il riferimento è alla Tabella 28 – Procedimenti definiti con decreto penale di condanna esecutivo nei Tribunali del distretto di Corte appello di Milano 2022 e 2023.

[24] A tal proposito si vedano la Tabella 29 – Numero incarichi sopravvenuti all'UEPE per messa alla prova nel periodo 2014-2022 e la Tabella 30 – Processi definiti a seguito di esito positivo della messa alla prova nei tribunali del distretto di Milano 2022-2023.

[25] In merito si rimanda alla Tabella 17 – Modalità definizione processi a livello nazionale 2005-2022.

[26] Cfr. «Relazioni al progetto preliminare e al testo definitivo del codice di procedura penale, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni e delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni», pubblicata in Gazzetta Ufficiale, n.250 del 24.10.1988, Suppl. Ordinario n. 93, p. 104, di cui si riporta nuovamente per comodità il testo: «tale modello processuale [in riferimento è a quello accusatorio] è in grado di trovare pratica applicazione, stante il notevole

dispendio di risorse richieste dalla formazione orale della prova in dibattimento e dalla *cross examination*, solo se ad esso si accompagnano forme di definizione anticipata del procedimento basate su modelli alternativi di tipo inquisitorio e premiale. Gli istituti del *guilty plea* e del *plea bargaining* del processo nord-americano costituiscono al riguardo un esempio estremamente significativo, posto che consentono di risolvere senza ricorrere al dibattimento almeno il 90% dei casi per i quali il pubblico ministero ha iniziato l'azione penale».

IV. IL RAPPORTO INTERCORRENTE TRA I RITI ALTERNATIVI E LA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO
(I RITI ALTERNATIVI RIDUCONO DAVVERO I TEMPI PROCESSUALI?)

SOMMARIO: IV.1 La correlazione tra il numero complessivo di procedimenti definiti ricorrendo ai riti alternativi e la durata media dei processi. – IV.2 La diversa durata dei processi definiti con il giudizio ordinario oppure mediante il ricorso ai riti deflattivi. – IV.3 È possibile garantire la ragionevole durata del processo agendo sui soli riti alternativi?. – IV.4 Quali prospettive per i riti alternativi?.

IV.1 La correlazione tra il numero complessivo di procedimenti definiti ricorrendo ai riti alternativi e la durata media dei processi

Dopo esserci interrogati separatamente in merito ai temi della misura temporale della giustizia penale (v. *supra* II.5) e del numero complessivo di procedimenti definiti con i riti alternativi (v. *supra* III.2), è giunto il tempo di affrontare l'argomento che costituisce il punto di unione tra questi due, ovvero quello dei rapporti tra la durata del processo penale e la modalità con cui lo stesso è definito.

Infatti, stante la nota finalità deflattiva e di economicità processuale degli stessi, i riti alternativi sono spesso posti in relazione con il principio della ragionevole durata del processo.

Se effettivamente vi sia una relazione tra questi due elementi e in che termini si ponga può essere indagato attraverso l'adozione di un approccio empirico, volto a indagare innanzitutto il rapporto tra i tempi della giustizia penale e l'entità del numero di processi definiti mediante il ricorso a riti deflattivi.

Il primo tema che si pone è se tale rapporto sia incentrato su una reciproca correlazione oppure se tra i due elementi vi sia una completa autonomia.

Un passaggio empirico che appare utile intraprendere per effettuare una prima verifica in tal senso è quello di confrontare i macro-dati relativi all'andamento della durata media nazionale dei processi penali e allo sviluppo temporale del numero complessivo di procedimenti definiti attraverso la scelta di un rito premiale.

Con lo scopo di meglio comparare questi fattori, servendosi dei dati già elaborati nei capitoli precedenti (v. *supra* Tab. 13 e 17), sono stati predisposti la tabella (Tab. 32) e il grafico seguenti (Graf. 26).

Dall'esame degli stessi emerge chiaramente come vi sia una generale correlazione tra la durata effettiva media necessaria per il tribunale ordinario (inteso come l'attività complessiva dell'ufficio GIP/GUP e del tribunale in composizione collegiale e monocratica) per definire i procedimenti di sua competenza e il numero assoluto, nonché relativo, di procedimenti definiti ricorrendo ai riti alternativi considerati nel loro complesso.

Questo tipo di correlazione non è osservabile analizzando i dati relativi a un solo anno di riferimento, richiedendo, invece, un'indagine di più lungo periodo.

A tal fine è stato preso in considerazione il lasso temporale compreso tra il 2005 e il 2022, che rappresenta un periodo abbastanza ampio per verificare questo tipo di relazione.

Infatti, è evidente che tra il 2005 e il 2022 si sia assistito alla crescita della durata media necessaria per portare a termine i processi penali, che è nettamente aumentata passando da 264 giorni a 485 giorni.

Nello stesso periodo il ricorso ai riti deflattivi in termini assoluti annui è decisamente calato, riducendosi da 184.757 a 122.257. A tale decrescita si è conseguentemente accompagnata anche la contrazione della capacità definitoria dei riti alternativi (rappresentata dalla percentuale di procedimenti con queste modalità definiti sul numero totale di quelli rispetto ai quali è stata esercitata l'azione penale), diminuita di circa il 16% (nel 2005 il dato registrato era del 50%, giunti al 2022 solo del 34%).

Tale andamento inverso potrebbe rappresentare anche una circostanza fortuita che è, tuttavia, sufficiente a non escluderne in prima battuta la sussistenza di una correlazione.

Esaminando in modo più dettagliato le informazioni relativa all'andamento delle due variabili considerate, appare evidente che a partire dal 2013 si assiste, dopo un periodo di stabilità, alla netta crescita dei tempi processuali, che in meno di un decennio sono aumentati del 78%, passando dai 273 giorni del 2013 ai 485 giorni del 2022.

All'opposto, proprio a partire dal fatidico 2013, la scelta di definire il procedimento con un rito alternativo è stata intrapresa da un numero sempre minore di imputati, decretandone così il crollo.

Osservando il grafico (Graf. 26) è evidente che dopo il 2013 (indicato con una linea verticale rossa) l'andamento delle due variabili è stato opposto, prendendo direzioni simili nel loro essere opposte, come se l'una si specchiasse nell'altra.

Questo dato appare più che una casualità, potendosi considerare come un indizio del fatto che effettivamente sussista una correlazione inversa (o indiretta, o negativa) tra la durata media dei processi e il ricorso ai riti deflattivi. Ne consegue pertanto, sulla scorta di quanto fin qui emerso, che al crescere del ricorso ai riti alternativi in termini generali possa corrisponde-

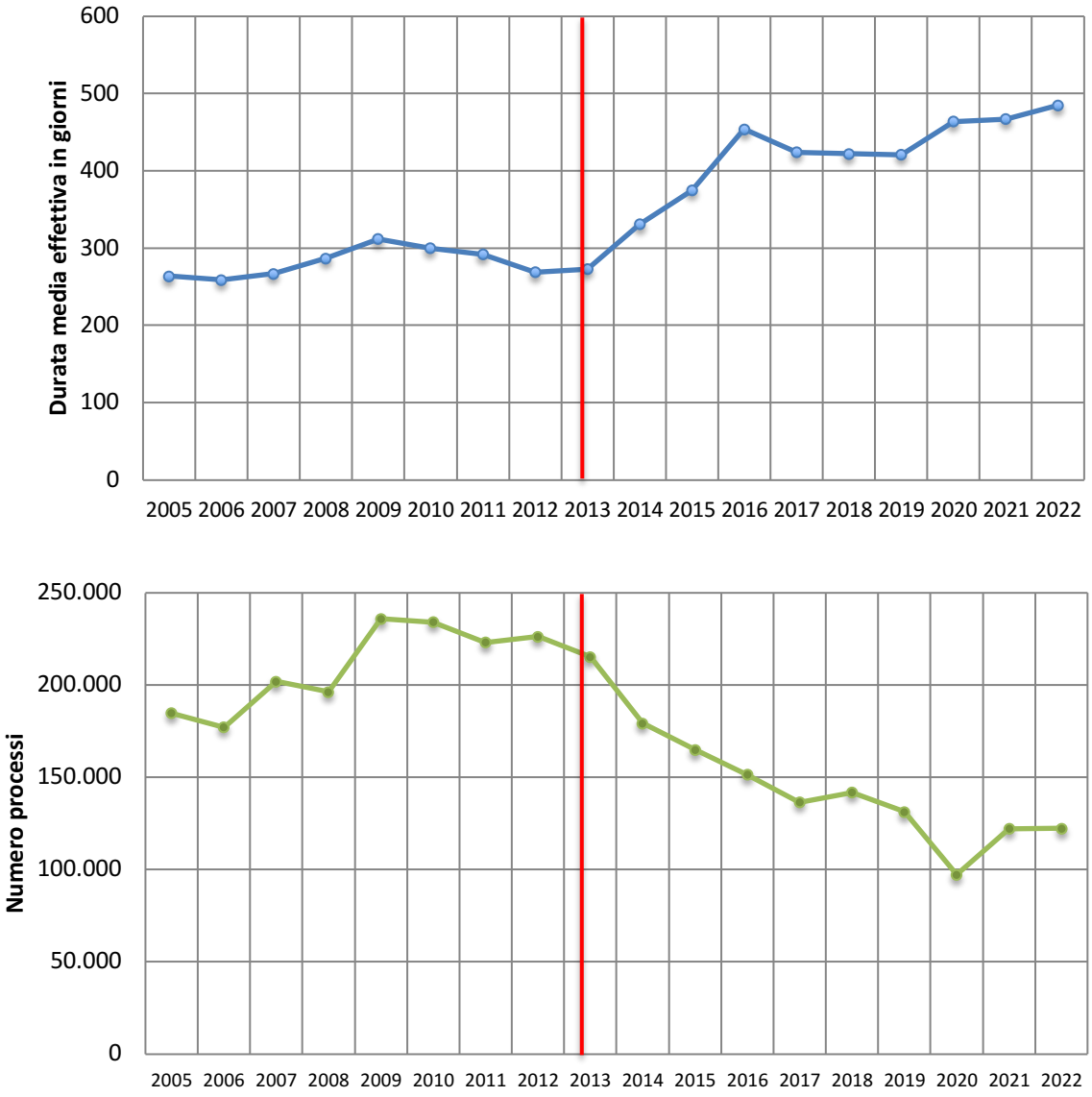
re una riduzione dei tempi processuali mediamente necessari ad addivenire a una conclusione del giudizio.

Tabella 32 – Confronto tra durata media effettiva tribunale primo grado e numero di procedimenti definiti con riti alternativi 2005-2022

Anno	Media tribunale ordinario (giorni)	Riti alternativi (numero assoluto)	Rapporto % riti alternativi su totale procedimenti per cui esercitata l'azione penale (capacità definitoria)
2005	264	184.757	50%
2006	259	177.137	52%
2007	267	202.025	53%
2008	287	196.324	50%
2009	312	236.001	55%
2010	300	234.177	53%
2011	292	223.167	51%
2012	269	226.268	52%
2013	273	215.343	50%
2014	331	179.273	45%
2015	375	164.973	40%
2016	454	151.437	33%
2017	424	136.528	38%
2018	422	141.746	37%
2019	421	131.315	35%
2020	464	97.261	36%
2021	467	122.206	36%
2022	485	122.257	34%
Variazione 2005-2022 (%)	**221 giorni (+84%)**	**- 62.500 (-34%)**	**-16% della capacità definitoria**

Fonte: dati estrapolati dalle Tabelle 13 e 17

Grafico 26 - Andamento durata media effettiva primo grado tribunale ordinario e procedimenti definiti con riti alternativi 2005-2022



Per cercare ulteriori elementi a conforto di tale ipotesi è possibile analizzare i dati aggregati a livello distrettuale. La presenza di dati riferiti a più aree territoriali aventi caratteristiche anche molto diverse è sicuramente utile per verificare se tale intuizione possa concretizzarsi in qualcosa di più.

In particolare, potrebbe essere interessante capire se nei tribunali dei distretti che presentano una durata media maggiore il ricorso ai riti alternativi sia poco diffuso e, all'opposto, se presso i distretti più celeri nelle definizioni processuali i riti deflattivi trovino una maggiore applicazione.

A tal fine sono stati comparati i dati distrettuali relativi alla durata media e al numero di riti alternativi adottati nell'anno 2022, già elaborati nei capitoli precedenti (v. *supra* Tabelle 15 e 19) e riportati per comodità qui di seguito (Tab. 32).

Stante la già nota impossibilità di definire la durata media ponderata per ogni tribunale complessivamente considerato, si è deciso di indagare il rapporto tra modalità di definizione e tempi processuali in relazione all'attività del tribunale in composizione monocratica.

Infatti, la disponibilità dei dati sulla durata media nella sola versione suddivisa per ufficio (GIP/GUP, monocratico, collegio) e la mancanza di informazioni sulla durata dei singoli processi che ne costituiscono le unità statistiche, non permettono di calcolare la durata media dell'attività complessivamente posta in essere dagli uffici giudiziari del singolo distretto.

La scelta è stata di concentrarsi sui procedimenti definiti dai giudici monocratici a livello distrettuale risultando tra le tre possibili configurazioni quella migliore. Infatti, nella durata media di definizione dei procedimenti davanti alla sezione GIP/GUP sono computati anche i tempi impiegati per le attività inerenti ai provvedimenti in tema di archiviazioni, la cui diversa durata può "annacquare" il dato complessivo e rendere più complessa la valutazione della sussistenza del rapporto indagato.

Tanto considerato, si è ritenuto opportuno confrontare le informazioni disponibili, suddivise per distretto, in merito alla durata media effettiva, al numero di riti alternativi richiesti e alla percentuale di procedimenti definiti davanti al tribunale in composizione monocratica. Tale ultimo paramento è stato calcolato rapportando il numero di processi monocratici conclusi mediante riti alternativi al valore totale dei procedimenti definiti (il dato è riportato nella quarta colonna da sinistra della precedente Tab. 25).

Dalla lettura delle informazioni così organizzate è possibile desumere se la durata media è stata più bassa laddove la percentuale di processi celebrati con i riti alternativi è stata più alta. Allo stesso modo è possibile anche comprendere quanto mantenersi salda la correlazione tra le variabili al mutare del contesto territoriale in cui opera in concreto opera.

Sulla scorta di questi dati è stato possibile elaborare un grafico di dispersione che permette di meglio apprezzare gli esiti di questa comparazione (Graf. 27).

In particolare, dalla distribuzione dei tribunali sul piano delle ascisse e delle ordinate, ossia rispetto ai parametri della durata media e della percentuale di definizioni con riti deflattivi, appare in modo evidente che i distretti dove il numero di processi conclusi mediante un rito premiale è maggiore tendono a far registrare una durata effettiva media inferiore.

In questo senso i tribunali del distretto di Milano sono quelli che hanno fatto registrare nel 2022 la percentuale più alta di processi definiti mediante riti alternativi sul totale di quelli conclusi (31,92%) e, simultaneamente, il dato più basso in punti tempi processuali necessari per concludere il giudizio (437 giorni).

Allo stesso modo i tribunali dei distretti che hanno fatto registrati gli altri dati più alti in termini di definizioni mediante riti deflattivi (Torino, Genova, Trento, Trieste e Brescia) sono quelli con la durata media inferiore.

All'opposto, i tribunali che presentano un basso tasso di ricorso alle modalità alternative di celebrazione del giudizio risultano tendenzialmente tra quelli con i tempi di definizione più lunghi.

Tali osservazioni permettono di tratteggiare una immaginaria linea di tendenza che va dalla parte inferiore destra del grafico, a cui corrispondono i dati più negativi, a quella superiore sinistra, ove si collocano i tribunali più virtuosi in termini di durata media davanti al giudice monocratico nel 2022 e di numero di procedimenti alternativi richiesti.

Anche sul piano spaziale, oltre che su quello temporale osservato sopra in merito ai dati aggregati a livello nazionale, si conferma la presenza di una tendenziale correlazione negativa tra durata dei processi e numero degli stessi definiti con i riti deflattivi.

Ne consegue che in linea di massima è corretto ritenere che all'aumentare del ricorso ai riti alternativi diminuisca anche la durata media dei processi penali.

Tuttavia, tali dati sono riferiti in modo generico ai riti alternativi senza valorizzare le specificità dei singoli istituti che possono incidere in modo diverso sui tempi processuali.

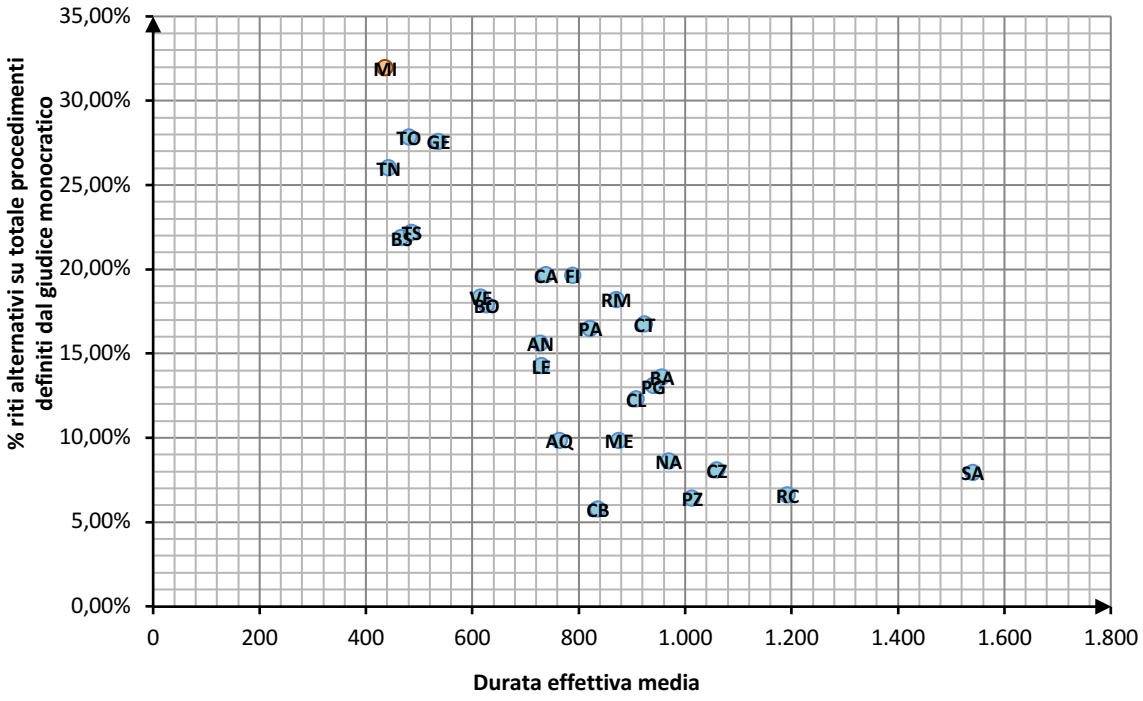
Tabella 32 – Confronto tra i dati aggregati a livello distrettuale sulla durata media effettiva dei processi definiti in udienza monocratica e sui riti alternativi richiesti nella stessa sede – anno 2022

Anno	Durata media effettiva giudizio monocratico (in giorni)	Totale riti alternativi giudice monocratico	% su totale procedimenti definiti in udienza monocratica
Ancona	728	933	15,62%
Bari	957	1.212	13,60%
Bologna	627	3.038	17,87%
Brescia	467	1.799	21,85%
Cagliari	739	1.261	19,65%
Caltanissetta	908	294	12,31%
Campobasso	836	96	5,78%
Catania	924	1.695	16,75%
Catanzaro	1.059	654	8,08%
Firenze	788	3.477	19,64%
Genova	537	2.382	27,58%
L'aquila	764	757	9,85%
Lecce	730	982	14,25%
Messina	876	406	9,83%
Milano	437	7.711	31,92%
Napoli	969	2.218	8,62%

Palermo	822	2.384	16,48%
Perugia	940	473	13,08%
Potenza	1.013	231	6,41%
Reggio C.	1.192	250	6,61%
Roma	870	4.639	18,19%
Salerno	1.540	401	7,92%
Torino	481	3.672	27,83%
Trento	443	632	26,00%
Trieste	486	1.337	22,17%
Venezia	616	2.059	18,34%

Fonte: elaborazioni proprie a partire da dati Tabelle 15 e 19, nonché dai dati del Ministero della giustizia

Grafico 27 - Correlazione a livello distrettuale tra procedimenti definiti con riti alternativi in udienza monocratica e durata effettiva media - anno 2022



Legenda sigle:

AN	Ancona	BA	Bari	BO	Bologna	BS	Brescia	CA	Cagliari	CL	Caltanissetta
CB	Campobasso	CT	Catania	CZ	Catanzaro	FI	Firenze	GE	Genova	AQ	L'Aquila
LE	Lecce	ME	Messina	MI	Milano	NA	Napoli	PA	Palermo	PG	Perugia
PO	Potenza	RC	Reggio C.	RO	Roma	SA	Salerno	TO	Torino	TN	Trento
TS	Trieste	VE	Venezia								

IV.2 La diversa durata dei processi definiti con il giudizio ordinario oppure mediante il ricorso ai riti deflattivi

Stabilita la sussistenza di una generale correlazione inversa tra la durata media dei processi penali e la percentuale degli stessi definiti mediante riti alternativi sul totale di quelli conclusi è il momento di affrontare il tema del rapporto tra tempi e modalità di definizione processuali da un altro punto di vista.

Infatti, il secondo quesito a cui si vuole cercare di fornire una risposta è quello relativo a quanto le singole tipologie di riti alternativi siano in grado di ridurre i tempi rispetto ai procedimenti definiti mediante il rito ordinario.

Al tale fine l'indagine non può più essere condotta a livello di informazioni aggregate, infatti conoscere il dato relativo al numero complessivo dei procedimenti definiti con una certa modalità, anche se con riferimento alle diverse tipologie di riti deflattivi (abbreviato, applicazione della pena su richiesta delle parti, decreto penale di condanna esecutivo, sospensione del procedimento con messa alla prova), non permette di sapere con esattezza quanto i singoli riti incidano sulla durata media.

Per poter porre in essere questo tipo di analisi è necessario conoscere anche i dati relativi alla durata media dei procedimenti definiti con un determinato rito deflattivo, che allo stato non è disponibile.

Per poter definire questo parametro di grande dettaglio occorre disporre delle informazioni relative a ogni singola unità statistica (che nel nostro caso è costituita dal singolo procedimento penale), il che significa, per esempio, che per poter fare questo tipo di analisi a livello nazionale, per il solo 2022, sarebbe necessario analizzare, posto di riuscire a ottenere le relative autorizzazioni, le informazioni relativa a 1.032.135 procedimenti, ovvero il numero complessivamente definito nell'anno[1].

Per compiere un'analoga attività, su scala ridotta, in riferimento al distretto di Milano per l'anno 2022 è stato necessario analizzare le informazioni relative a "soli" 93.525 procedimenti.

Infatti, grazie alla disponibilità e collaborazione degli uffici giudiziari dei tribunali la cui circoscrizione rientra nel distretto di Corte d'appello di Milano, è stato possibile conoscere le informazioni relative alla data di sopravvenienza (iscrizione nel registro generale dell'ufficio) e di definizione, nonché alle modalità di definizione di ogni singolo procedimento conclusosi nel 2022 nel distretto.

[1] Il dato è stato tratto dal più volte menzionato *database* della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia (DGStat), consultabile online all'indirizzo *www.reportistica.dgstat.giustizia.it*;

Grazie a questa abbondanza di dati è stato possibile conoscere la durata di ogni singolo processo terminato nel 2022 e con quali modalità lo stesso è stato definito.

Conseguentemente questa mole di dati è stata aggregata a livello di singolo tribunale per calcolare la durata media dei processi definiti con il rito ordinario, il giudizio abbreviato, il patteggiamento, il decreto penale di condanna e la messa alla prova con esito positivo. L'esito di tale attività è compendiato nella tabella sottostante (Tab. 33).

Sulla scorta delle informazioni così elaborate si è potuta quantificare in valori assoluti e percentuali la differenza tra la durata media del giudizio definito con il rito ordinario e quella dei processi celebratisi ricorrendo ai diversi riti deflattivi, così potendo finalmente misurare in termini quantitativi il risparmio medio di tempo (o meno) derivante dallo scegliere di definire il processo con una certa modalità.

Quello del rito prescelto è solo uno dei tanti fattori che incidono sulla composizione della durata del procedimento, che è in concreto frutto di una complessa combinazione di elementi di natura diversa, alcuni relativi al singolo processo, altri all'ambiente dove vengono celebrati, altri ancora a situazioni contingenti.

L'eterogeneità degli uffici giudiziari insistenti nel distretto di Corte d'appello di Milano – derivante dalla diversa grandezza, collocazione territoriale, disponibilità e qualità delle risorse umane e tecniche, organizzazione interna, mole di procedimenti definiti e, soprattutto, dal differente tempo mediamente impiegato per portare a termine i giudizi penali (v. *supra* II.6 e in modo specifico la Tabella 16) – rappresenta un ottimo campione di studio anche per capire come la generale (e astratta) capacità dei diversi riti di incidere sulla durata dei processi venga influenzata dalle condizioni e specificità degli ambiti territoriali dove trovano concreta applicazione.

Sulla scorta dei dati a disposizione è stata calcolata, su base circondariale, la durata media dei processi celebrati con rito ordinario che si sono conclusi nel 2022, che è il criterio di riferimento per valutare le variazioni sul piano temporali derivanti dalla scelta di un rito alternativo.

È stato inoltre possibile determinare la durata media dei processi definiti mediante giudizio abbreviato e quelli terminati con una sentenza di proscioglimento per estinzione del reato per essersi positivamente compiuta la messa alla prova.

Allo stesso modo è stato calcolato anche il lasso di tempo necessario per la definizione del procedimento con decreto penale di condanna esecutivo. Si precisa che il periodo rilevato è quello compreso tra l'iscrizione del fascicolo nel registro generale del giudice per le indagini preliminari a seguito di trasmissione della richiesta del pubblico ministero e quello in cui il decreto emesso diventa esecutivo.

Quanto al dato concernente la durata media dei procedimenti definiti con applicazione della pena su richiesta, il dato è meno accurato degli altri poiché non è stato possibile includere una porzione dei procedimenti definiti con patteggiamento perché il codice di classificazione utilizzato includeva anche dei procedimenti di diversa natura. Tuttavia, è stato possibile comunque determinare la durata media attraverso l'utilizzo delle restanti classi riferiti unicamente ai patteggiamenti.

Muovendo ora all'osservazione dei dati, dalla tabella si evince che il ricorso ai riti alternativi ha portatore a registrare una durata media inferiore a quella del giudizio ordinario in tutti i tribunali del distretto. Più nel dettaglio, la variazione è stata per il Tribunale di Busto Arsizio del -38%, per quello di Como del -37%, in quello di Lecco del -38%, presso quello di Lodi del -57%, per il Tribunale di Milano del -61%, a Monza del -43%, nel tribunale di Pavia il dato si è assestato al -39%, quello di Sondrio ha fatto registrare un -45%, mentre quello di Varese presentava una variazione del -45%.

Nonostante le diversi condizioni che caratterizzano i vati tribunali del distretto, il giudizio abbreviato ha fatto registrare una durata media inferiore all'ordinario di circa il -45%, con una forbice di riduzione compresa tra il -37% e il -61%.

Dall'analisi della durata media assoluta in giorni si evince che questa varia molto da ufficio a ufficio (si passa da un minimo di 167 giorni a Milano a un massimo di 445 a Varese). I dati dimostrano che i fattori ambientali che incidono sulla durata del rito ordinario influenzano tendenzialmente anche quella del rito abbreviato; infatti, nei tribunali dove la durata media effettiva è maggiore anche il rito abbreviato tende a richiede più tempo per la sua definizione. Appare pertanto evidente come il giudizio abbreviato possa subire comunque i ritardi strutturali dell'ufficio con, però, uno "sconto" in termini di durata di circa la metà di quello ordinario. Tuttavia, non è sempre così, tale correlazione non si osserva nel tribunale di Milano e in quelli di Lodi e Varese.

Sulla scorta delle informazioni disponibili non è stato possibile distinguere quanto procedimenti siano stati definiti con un giudizio abbreviato "secco" e quanto con quello "condizionato".

Con riferimento alle emergenze relative alla durata media dei procedimenti definiti mediante l'istituto dell'applicazione della pena su richiesta, dalla lettura dei dati emerge che questa è stata inferiore rispetto ai riti definiti con il rito ordinario del -70% a Busto Arsizio, -54% a Como, -70% a Lecco, -74% a Lodi, -72% a Milano, -63% a Monza, -69% a Pavia, -82% a Sondrio, -52% a Varese. La variazione negativa media nel distretto di Milano per l'anno 2022 è stata del -67%. La durata in termini assoluti e percentuali è sempre inferiore di più della metà rispetto a quella del giudizio ordinario, arrivando a durare anche un quinto (è il caso del tri-

bunale di Sondrio, dove si registra un -82%), mentre con riferimento al rito abbreviato consente un risparmio di tempo la cui entità è variabile, da quasi il doppio nei tribunali di Busto Arsizio e Lecco (dove i dati relativi alla variazione rispetto all'ordinario dell'abbreviato sono del -38%, mentre la riduzione per il patteggiamento è del -70%), a poco meno di un decimo in altri (come nel caso del Tribunale di Milano, dove il giudizio abbreviato consente di risparmiare il -61% di tempo, contro il -72% del patteggiamento).

Con riferimento alla durata in termini assoluti (in giorni) si evince che è variata nel distretto tra i 90 giorni, nel minimo, di Sondrio e i 308, nel massimo, di Varese. Sulla scorta delle informazioni ricavate il patteggiamento sembrerebbe subire leggermente meno del giudizio abbreviato l'influenza delle condizioni strutturali, sembrando dipendere meno in termini di correlazione dal giudizio ordinario.

Quanto al rito monitorio, questo è quello che ha presentato la fluttuazione più ampia tra gli istituti analizzati, facendo registra infatti i seguenti valori: Tribunale di Busto Arsizio, -18%; Tribunale di Como, -6%; Tribunale di Lecco -82%; Tribunale di Lodi, -4%; Tribunale di Milano, -43%; Tribunale di Monza, -74%; Tribunale di Pavia, -52%; Tribunale di Sondrio, -85%; Tribunale di Varese, -55%. La variazione media nel distretto per l'anno 2022 è stata di -47%.

L'intervallo nella durata media in giorni è stato da 77 di Sondrio a 835 di Lodi. Non appare osservabile una correlazione diretta tra i tempi necessari per definire il giudizio ordinario e quelli per emettere il decreto penale di condanna rispetto al quale non verrà fatta opposizione o la stessa sarà dichiarata inammissibile. Probabilmente questo è dovuto al fatto che il procedimento per decreto segue un percorso proprio è indipendente rispetto agli altri riti alternativi.

Infine, è stato possibile determinare il tempo medio necessario per definire i procedimenti mediante la sospensione del procedimento con messa alla prova che ha avuto esito positivo.

Il Tribunale di Busto Arsizio ha fatto registrare una variazione rispetto alla durata del giudizio ordinario in aumento del +51%, quello di Como del +48%, quello di Milano del +33%, il Tribunale di Monza del +11%, quelli di Sondrio e Varese, rispettivamente, del +39 e +19%. Valori negativi sono stati invece registrati presso gli uffici giudiziari di Lodi (-38%) e Paviae Pavia (-18%). Per il Tribunale di Lecco non è stato possibile determinare tale valore, poiché come accennato (v. *supra* III.6) l'uso della relativa voce di classificazione è stato imposto solo nel 2023. La variazione media è stata del +16%.

Tale estrema variabilità percentuale si spiega meglio guardando ai valori assoluti in termini di giorni necessari per definire questo tipo di procedimenti, che si sono attestati tra i

538 del Tribunale di Busto Arsizio e i 761 del Tribunale di Varese. Se ne ricava che la peculiarità del rito lo rende piuttosto autonomo dai fattori che influiscono sulla durata media del giudizio ordinario, probabilmente perché, da una parte, richiede dei tempi tecnici abbastanza uniformi che ne determinano una durata minima non indifferente, facendo così risultare un rito più lento laddove i tempi di definizione sono più celeri (come nel caso dei Tribunali di Busto Arsizio, Como e Milano) e più rapido dove i tempi medi per definire un giudizio ordinario sono più lunghi (Lodi e Pavia). Peraltro, la durata del procedimento definito con messa alla prova risente molto anche della prestazione dell'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna, che si occupa della presa in carico, della predisposizione del programma di trattamento e della supervisione dell'esecuzione dello stesso.

Tabella 33 – Differenza tra durata effettiva media giudizio ordinario e riti alternativi nel distretto di Milano 2022

Tribunale	Tipo definizione	Durata effettiva media 2022 (in giorni)	Variazione durata media rispetto ordinario
Busto Arsizio	Giudizio ordinario	357	=
	- Rito abbreviato	222	-38%
	- Patteggiamento	103	-70%
	- Decreto penale di condanna esecutivo	291	-18%
	- Messa alla prova	538	+51%
Como	Giudizio ordinario	497	=
	- Rito abbreviato	315	-37%
	- Patteggiamento	228	-54%
	- Decreto penale di condanna esecutivo	455	-6%
	- Messa alla prova	735	+48%
Lecco	Giudizio ordinario	464	=
	- Rito abbreviato	289	-38%
	- Patteggiamento	139	-70%
	- Decreto penale di condanna esecutivo	80	-82%
	- Messa alla prova	n.d.	n.d.
Lodi	Giudizio ordinario	874	=
	- Rito abbreviato	375	-57%
	- Patteggiamento	224	-74%
	- Decreto penale di condanna esecutivo	835	-4%
	- Messa alla prova	539	-38%
Milano	Giudizio ordinario	433	=
	- Rito abbreviato	167	-61%
	- Patteggiamento	123	-72%
	- Decreto penale di condanna esecutivo	247	-43%
	- Messa alla prova	578	+33%

Monza	Giudizio ordinario	643	**=**
	- Rito abbreviato	367	**-43%**
	- Patteggiamento	237	**-63%**
	- Decreto penale di condanna esecutivo	167	**-74%**
	- Messa alla prova	711	**+11%**
Pavia	Giudizio ordinario	694	**=**
	- Rito abbreviato	425	**-39%**
	- Patteggiamento	213	**-69%**
	- Decreto penale di condanna esecutivo	332	**-52%**
	- Messa alla prova	571	**-18%**
Sondrio	Giudizio ordinario	499	**=**
	- Rito abbreviato	273	**-45%**
	- Patteggiamento	90	**-82%**
	- Decreto penale di condanna esecutivo	77	**-85%**
	- Messa alla prova	692	**+39%**
Varese	Giudizio ordinario	642	**=**
	- Rito abbreviato	445	**-31%**
	- Patteggiamento	308	**-52%**
	- Decreto penale di condanna esecutivo	292	**-55%**
	- Messa alla prova	761	**+19%**

Fonte: elaborazioni proprie a partire dai dati forniti dagli uffici giudiziari del distretto di Milano

Per quanto tali parametri quantitativi siano riferiti a un ambito spazio-temporale limitato, appaiono comunque significativi – anche in ragione del fatto che i tribunali del distretto di Milano sono stati quelli che hanno fatto registrare il maggior ricorso in termini assoluti e percentuali ai riti deflattivi nel 2022 (v. *supra* Tab. 32) – e utili per rispondere al quesito posto in capo a questo capitolo, ovvero se la definizione del procedimento ricorrendo ai riti alternativi permetta dei vantaggi in termini di riduzione della durata media rispetto al giudizio ordinario.

In linea di massima è possibile rispondere in termini affermativi, specificando però che molto dipende dal rito che si decide di adottare.

Ipotizzando che la capacità di riduzione dei tempi processuali non si discosti molto a livello nazionale rispetto a quella calcolata per il distretto di Milano, il rito che presenta una capacità riduttiva dei tempi processuali maggiore è l'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, che è in grado di ridurre i tempi di circa i due terzi (-67% nel distretto di Milano per il 2022).

Quanto al giudizio abbreviato, anche questo rito appare idoneo a ridurre i tempi processuali, essendo in grado di abbattere il tempo medio di definizione di poco meno della metà rispetto a quello necessario in sede di ordinario (-45%).

Anche il rito monitorio appare generalmente in grado di incidere positivamente sui tempi processuali, facendo registrare un dato medio distrettuale per il 2022 del -47%. Tuttavia, rispetto al giudizio abbreviato e al patteggiamento tende ad avere un'efficacia molto diversa a seconda delle caratteristiche di ogni ufficio (ha infatti registrato l'intervallo più ampio tra la riduzione massima, -82%, e quella minima, -4%). Inoltre, il dato è riferito alla durata dei soli procedimenti monitori che si sono conclusi con un decreto penale di condanna esecutivo, nel caso di opposizione i tempi per la definizione processuale è ipotizzabile che si allunghino non di poco.

Infine, è possibile avanzare una risposta parzialmente diversa per quanto riguarda la sospensione del procedimento con messa alla prova, che solo in alcuni casi può comportare una riduzione dei tempi. Infatti, nell'ambito osservato ha mediamente fatto registrare una durata media leggermente superiore a quella del giudizio ordinario (+16%). Si osserva però che la messa alla prova presenta delle caratteristiche molto particolare e ha una funzionalità che vanno oltre la mera funzione deflattiva. Inoltre, le circostanze che questo istituto comporti di fatto la conclusione del processo in primo grado e che determini una sospensione del procedimento per il tempo necessario a dare esecuzione al programma di trattamento, permette di ritenere nel complesso la messa alla prova idonea a ridurre, se non la durata in primo grado, quantomeno la durata complessiva del processo.

In ragione di quanto fin qui esposto, si può pertanto concludere che i riti deflattivi siano generalmente in grado di incidere positivamente sui tempi processuali. Come le modifiche introdotte dalla Riforma Cartabia in tema di riti alternativi possano incidere sulla variazione rispetto alla durata media in astratto non è dato sapersi, probabilmente non molto in ragione del fatto che le modifiche alla "procedura" non sembrano essere tali da intaccarne in modo significativo i tempi.

Quanto all'impatto sulla durata media complessiva derivante dall'aumento dei ricorsi ai riti deflattivi in ragione dei nuovi incentivi introdotti, come visto (v. *supra* III.2) appare ancora presto per poter fare delle valutazioni approfondite, anche se dall'esame dei dati, certo parziali, del distretto di Milano per il 2023 il trend di decrescita non sembra potersi invertire (l'unico istituto per i quali i dati sembrerebbero incoraggianti è il decreto penale di condanna).

IV.3 È possibile garantire la ragionevole durata del processo agendo sui soli riti alternativi?

In tema di ragionevole durata del processo, si è concluso che, dagli ultimi dati disponibili (relativi al 2022), la durata media nazionale è stata di 485 giorni e la percentuale di pro-

cessi ultrabiennali a rischio di eccessiva durata per i parametri della Corte europea dei diritti dell'uomo è stimabile intorno al 20% (v. *supra* II.7).

Essendo ora noti i parametri di variazione dei tempi processuali dei diversi riti (relativi al distretto di Milano per l'anno 2022, ipotizzando che gli stessi possano applicarsi anche a livello nazionale) è possibile interrogarsi su quale sia stata la durata medi degli stessi a livello nazionale per l'anno 2022 e come, *ceteris paribus*, possa mutare il dato sulla durata media al variare della composizione delle modalità di definizione dei riti.

Fin ora si è fatto riferimento a valori ufficiali o stimati sulla base di questi, si permetta ora una maggiore libertà.

Infatti, ritengono interessante provare a capire se e quale potesse essere una combinazione ideale dei diversi riti che avrebbe permesso, mantenendo inalterate tutte le altre condizioni, di raggiungere i valori ideali e del P.N.R.R. agendo solo sulle modalità di definizione dei riti.

Riprendendo alcuni valori già incontrati e applicando i parametri di variazione individuati nel paragrafo precedente, si ritiene di poter supporre, con un buon grado di verosimiglianza, che (1) dalla durata effettiva media relativa al 2022, pari a 485 giorni, dal (2) numero totale stimato dei procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale, dalla (3) capacità definitoria dei vari riti e dal (4) dato sulla variazione della durata media a seconde del rito prescelto, si possa individuare la durata media relativa a ogni rito alternativo a livello nazionale per il 2022.

Le informazioni rilavanti a tal fine sono le seguenti: la durata media nel 2022 è stata di 485 giorni (v. *supra* II.5); il numero totale stimato di procedimenti definiti nell'anno è stato di 357.400, quello dei riti alternativi ufficiale di 122.257 (di cui 25.002 costituito da decreti penali di condanna esecutivi), per differenza i processi definiti con il giudizio ordinario sono stati circa 235.143 (v. *supra* III.2); la capacità definitoria – espressa come percentuale di procedimenti definiti mediante i singoli riti deflattivi sul totale di quelli per cui è stata esercitata l'azione penale – dei singoli riti per il 2022 è stata stimata nel 15% per il giudizio dibattimentale, meno del 13% (si ipotizza circa il 12%) per l'applicazione della pena su richiesta delle parti e del 7% per il decreto penale di condanna esecutivo, il restante 66% è costituito dai 235.143 procedimenti definiti con il rito ordinario o assimilabili (v. *supra* III.7); la variazione tra la durata del rito ordinario e i riti alternativi è stata di -47% per il rito monitorio, -45% per il giudizio abbreviato, -67% per il patteggiamento.

Sulla base di tali informazioni è stato possibile ipotizzare la seguente composizione: totale dei procedimenti definiti per cui è stata esercitata l'azione penale 357.400; totale dei procedimenti definiti mediante il rito ordinario o assimilabili 235.143; totale dei procedimenti de-

finiti mediante rito monitorio 25.002; stima del totale dei procedimenti definiti con giudizio abbreviato 53.610[2]; totale dei procedimenti definiti attraverso applicazione della pena su richiesta delle parti 43.645[3].

Noti questi dati sulla composizione è possibile derivare la durata media di ogni categoria di rito. La durata media del rito ordinario è stata di 593 giorni, quella dei procedimenti definiti con decreto penale di condanna esecutivo (593-47%) è stata di circa 314 giorni, di quelli definiti con giudizio abbreviato è stata (593-45%) di circa 326 giorni, i patteggiamenti hanno avuto una durata media di 196 giorni (593-67%)[4].

Tanto compreso, è possibile operare delle variazioni sulla composizione delle modalità definitorie per ipotizzare quale avrebbe potuto essere la diversa media nel 2022 agendo solo sulla condizione relativa alla scelta del rito.

I *target* di durata media che possiamo porci sono quelli della durata ideale di 180 giorni (v. *supra* II.7) e della cifra equivalente a quella posta come obiettivo dal P.N.R.R. in primo grado, ossia 282 giorni (v. *supra* II.7).

Partendo dalla seconda, per raggiungere una tale soglia, ipotizzando grossomodo una crescita di tutte le modalità definitorie alternative ma con una preferenza per il patteggiamento, una combinazione avrebbe potuto essere la seguente: totale procedimento definiti con rito ordinario 25143 (-210.000), decreti penali di condanna esecutivi 70.002 (+45.000). patteggiamenti (+120.000), giudizi abbreviati (+45.000)[5]. In termini percentuali sul totale delle definizioni il rapporto sarebbe: 7% definiti con rito ordinario, 19% con il rito monitorio, 46% con il patteggiamento e 28% con il rito abbreviato. Il totale dei procedimenti definiti mediante il ricorso a un rito alternativo sul totale di quelli per i quali è stata esercitata l'azione penale sarebbe del 93% (90% è stato il dato indicato come modello in sede di riforma del nuovo codice di procedura penale (v. *supra* III.1). Appare evidente che con questa durata media dei riti alternativi il disamore per il rito alternativo avrebbe dovuto essere drastico (-89%) nel 2022 per avere dei valori prossimi a quelli previsti dal P.N.R.R., senza l'intervento di nessun'altra modifica sulle condizioni del sistema di riferimento. Come far raggiungere un tale livello di favore per i riti alternativi sarebbe stata poi un'altra questione.

Quanto, invece, all'obiettivo della durata effettiva media ideale in primo grado di 180 giorni, sulla scorta della durata media dei riti alternativi registrata nel 2022 tale *target* non si

[2] Il dato è stato ottenuto calcolando il 15% (ovvero il valore della capacità definitoria) al numero totale dei procedimenti definiti nell'anno: 357.400*15%= 53.610.

[3] Tale cifra è stata ottenuta calcolando un valore di poco superiore al 12% (equivalente alla capacità definitoria) del numero totale dei procedimenti conclusi nel 2022: 357.400*12%=42.888, approssimato a 43.645 per ragioni di calcolo.

[4] Infatti, [235.143*593+25.002*314+43.645*196+53.610*326]/357.400=484,95, ovvero 485 giorni, che è la durata effettiva media nazionale per il 2022.

[5] Poiché [25.143*593+70.002*314+163.645*196+98.610*326]/357.400=282 giorni.

sarebbe potuto raggiungere agendo solo sul fattore del numero assoluto di procedimenti definiti con riti alternativi. Infatti, anche nell'assurda ipotesi che tutti procedimenti per cui è stata esercitata l'azione penale nel 2022 fossero stati definiti con il patteggiamento (la cui durata media è stata di 198 giorni) comunque si sarebbero comunque raggiunti valori ancora troppo elevati rispetto all'obiettivo ideale.

Questo esempio riferito al 2022 permette di affrontare rapidamente due riflessioni.

La prima è legata alla ragionevolezza della misura con cui intervenire per favorire un maggiore ricorso ai riti deflattivi.

Nel senso che operare sulla disciplina relativa a questo tipo di riti rappresenta certamente una sfida non indifferente sul piano del bilanciamento delle garanzie costituzionali del giusto processo.

Da una parte, intervenire ampliando in modo massivo i profili premiali dei riti alternativi al fine di esaltarne il mero profilo efficientistico potrebbe portare a delle tensioni sul piano dell'uguaglianza sostanziale, creando delle irragionevoli e non giustificate così marcate differenze di trattamento e, di fatto, indirettamente influenzando in modo molto pesante le scelte difensive.

Dall'altra, non intervenire o farlo in modo non sufficientemente deciso significa privare il modello processuale astratto di uno degli strumenti più utili nella disponibilità del legislatore per dare effettiva attuazione al dovere di garantire la ragionevole durata del processo posto dall'articolo 111, comma 2 della Costituzione.

Sotto questo profilo, alla luce della pluralità ed eterogeneità dei riti alternativi, sono molteplici gli aspetti interni alla disciplina dei procedimenti speciali su cui intervenire per favorire una maggiore diffusione degli stessi. È infatti possibile agire sia sulla struttura complessiva del sistema, configurando una "rete" di strumenti diversi, che costituisco un ventaglio di soluzioni ampie per il difensore, così da valorizzare al meglio le scelte processuali difensive. In questo senso dovrebbero essere evitate quelle previsioni che comportano una "concorrenza" nociva tra i diversi riti, che possa spingere portare a comportamenti attendisti deleteri sul piano delle tempistiche processuali. In questo senso, il legislatore può operare sui termini entro i quali è possibile avanzare istanza di accesso ai diversi riti, così da spingere l'accusato a determinarsi sulla scelta del rito al momento opportuno senza irragionevoli dilazioni in merito a tale decisione. In questa direzione potrebbero andare anche gli interventi diretti a configurare un sistema di benefici proporzionato al "risparmio" di risorse processuali, nel senso di prevedere, con le dovute garanzie per il rispetto del diritto di difesa, che la scelta di definire il procedimento con un rito alternativo in una fase iniziale del procedimento possa comportare maggiori benefici, che si riducono via via con l'avanzare dell'*iter* processuale. Un

sistema di benefici decrescenti a termini fissi potrebbe prestare il fianco a giudizi di irragionevolezza; pertanto, si potrebbe pensare di prevedere dei sistemi con un intervallo più ampio di riduzione, di cui uno dei termini di terminazione possa essere quello del risparmio in concreto delle risorse processuali. In questo senso, ad esempio, in tema di patteggiamento il controllo del giudice sulla congruità della pena di cui all'art. 444, co. 2 c.p.p. potrebbe prevedere tra i criteri di determinazione, non della pena base, ma dello "sconto" applicabile per la scelta del rito anche quanto in concreto questo abbia portato a dei benefici in termini di economia processuale. In questo modo, l'accusato già intenzionato a definire il procedimento con la richiesta di applicazione della pena verrebbe invogliato a concludere il procedimento nelle sue fasi iniziali, senza attendere passivamente fino all'ultimo momento utile per compiere tale scelta.

Infine, l'altro aspetto "endo-disciplinare" su cui il legislatore può agire per configurare uno spettro più ragionato di strumenti è quello dell'ambito dei reati per i quali può essere richiesto.

In questo senso si controbilanciano esigenze contrapposte, infatti, estendere la possibilità di accedere ai riti alternativi a un numero crescente di reati di maggiore gravità comporta per lo Stato uno sgravio non indifferente sul piano delle risorse da investire, trattandosi di norma dei reati per i quali l'attività processuale richiesta è maggiore, e, inoltre, per l'accusato si concretizzano in uno sconto di pena importante in termini assoluti. Ulteriore vantaggio è costituito dal fatto che per l'entità della posta in gioco, trattandosi di reati puniti con le pene più severe, è auspicata una definizione celere e che non lasci un tempo eccessivo l'imputato in uno stato di inaccettabile incertezza[6]. In senso opposto spingono le istanze sociali e politiche dirette a mal sopportare l'"uscita" attraverso corridoi "privilegiati" dal processo per i soggetti imputati dei reati più gravi.

In definitiva, con riferimento alla configurazione migliore possibile della disciplina, al fine di meglio tutelare nel loro complesso le garanzie connesse al giusto processo di cui all'art. 111 Cost., si ritiene che la soluzione migliore possa essere quella di ampliare le possibilità di accesso ai riti, senza tuttavia intervenire eccessivamente sotto il profilo di premialità. Infatti, il soggetto che in concreto può operare il miglior bilanciamento delle esigenze in gioco è l'accusato, la valorizzazione della cui libera scelta processuale in un contesto più ampio possibile costituisce la massima estensione del diritto di difesa.

[6] Il riferimento è al criterio di determinazione della ragionevolezza temporale individuato dalla Corte europei dei diritti dell'uomo, v. *supra* II.2.

Una più ampia riflessione deve essere poi posta in essere alla luce dell'esempio sopra fatto rispetto alla durata effettiva media nel 2022 e a come questa vari a seconda della diversa combinazione delle scelte inerenti alle modalità definitorie.

Nell'esempio, infatti, dati i tempi processuali necessari anche per definire un procedimento penale nel 2022 non sarebbe stato possibile raggiungere un lasso ottimale medio di durata. Questo dimostra che per quanto i riti alternativi comportino in linea di massima economia processuale e una riduzione dei tempi più o meno ampia, gli stessi possono subire negativamente l'influenza delle criticità strutturali e locali che affliggono anche i giudizi ordinari. Pertanto, certamente i riti deflattivi comportano una durata inferiore rispetto al rito ordinario, ma questo non significa necessariamente che gli stessi siano anche rapidi in termini assoluti, potendo ben richiedere tempi molto lunghi per la loro definizione.

In questo senso si rimanda alle osservazioni fatte in merito alla differenza temporale necessaria per la definizione del giudizio con i diversi riti nel distretto di Milano per il 2022 (v. *supra* Tab. 33), ricordando che a fronte di una variabilità in astratto abbastanza costante la durata in termini assoluti registrata è stata molto variabile, venendo certamente influenzata da fattori ambientali esterni al sistema normativo, quali quelli organizzativi e delle risorse disponibili. Infatti, gli ufficio giudiziario sono spesso costretti – per l'eccessivo carico di lavoro rispetto alle risorse umane disponibili – a fissare le udienze molto in là nel tempo oppure, stante la densità dei ruoli d'udienza, a rinviare più volte tra il momento in cui il rito viene incardinato il rito e quello dell'emissione del provvedimento decisorio. Questo tipo di criticità influisce negativamente tanto sui processi celebrati con la modalità ordinaria quanto su quelli definiti in via alternativa. Queste dinamiche sono comuni al giudizio abbreviato, al patteggiamento e alla messa alla prova, tuttavia, anche il rito monitorio può presentare forti ritardi localizzati tra la richiesta di emissione del decreto e l'effettiva decisione derivanti dalla bassa priorità che viene spesso assegnata a questa attività relativi a reati di scarso allarme sociale.

Ne consegue che il mero intervento sui macro-numeri dei riti alternativi non risulta poi così efficace nel caso in cui questi presentino comunque una durata importante (per quanto inferiore a quella del giudizio ordinario) a causa delle criticità strutturali degli uffici giudiziari.

Ne deriva che qualora si decidesse di intervenire "scommettendo" nuovamente in modo importante sui riti alternativi – come già avvenuto, quantomeno nelle intenzioni, con l'introduzione del nuovo codice – gli interventi relativi al Libro VI del c.p.p. dovranno necessariamente essere accompagnati sia da modifiche che ridefiniscano le linee essenziali dell'organizzazione del processo in senso più ampio sia a specifiche azioni locali per garantire un'efficacia più omogenea su tutto il territorio nazionale.

Pertanto, sul rapporto tra riti alternativi e la ragionevole durata del processo si può concludere che il corretto governo dei primi sia imprescindibile per la corretta attuazione della garanzia tutelata dall'articolo 111, comma 2, secondo periodo della Costituzione e dall'articolo 6, §1, primo periodo, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Allo stesso tempo, per poter raggiungere un obiettivo di così alto rango e dipendente da moltissime variabili, non è sufficiente operare sul piano degli strumenti deflattivi, ma occorre intervenire anche sugli altri aspetti del modello processuale penale che possono incidere sulla durata complessiva del procedimento a prescindere dalle modalità di definizione scelte nel caso di specie.

IV.4 Quali prospettive per i riti alternativi?

Come visto, il nostro Paese vive in uno stato di perdurante emergenza processuale sul piano dell'eccessiva durata della giustizia penale, che porta ciclicamente a cercare di individuare delle soluzioni al problema (v. *supra* III.1).

In questo contesto il legislatore è più volte intervenuto sulla disciplina dei riti alternativi, stante il successo riscontrato negli altri Paesi che adottano un sistema processuale penale incentrato sul modello accusatorio.

Infatti, il nuovo codice di procedura penale del 1988 aveva posto grande fiducia nel fatto che il massiccio ricorso agli istituti previsti nel libro VI avrebbe comportato un numero relativamente basso di processi definiti mediante il "costoso" rito ordinario.

Tali previsioni sono state deluse in modo evidente, tanto che periodicamente il legislatore interviene sulla materia ampliandone le possibilità di accesso o i benefici (in questo senso sono intervenute sulla disciplina dei riti alternativi, in ordine cronologico, la Legge 479/1999, il D.L. 82/2000, convertito con modificazioni dalla Legge 144/2000, la L. 172/2012, la L. 103/20177, la L. 4/2018, nonché, da ultimo, con la Riforma Cartabia[7]).

[7] Anche lo «Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari», recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri dopo i passaggi parlamentari alla Camera e in Senato, è nuovamente intervenuto sulla materia di procedimenti speciali. In particolare, l'articolo 2, rubricato «Modifiche al codice di procedura penale», al comma 1, lettere p), q), r) e s) prevede delle ulteriori piccole modifiche alla disciplina. Le principali novità sono quelle relative al rito abbreviato, rispetto al quale viene proposta la modifica delle condizioni di accesso mutandone il parametro di accesso attraverso l'eliminazione del riferimento «ai prevedibili tempi dell'istruzione». Inoltre, viene prevista l'applicazione d'ufficio della riduzione della pena per la mancata impugnazione da parte del giudice dell'esecuzione. È possibile approfondire il tema attraverso la lettura della relativa relazione illustrativa e del *dossier* del Servizio Studi di Camera e Senato, entrambi reperibili all'indirizzo: https://www.sistemapenale.it/it/documenti/riforma-cartabia-il-testo-dei-correttivi-schema-di-dlgs. Per una prima panoramica sul tema si veda SPANGHER G., *Il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto correttivo Cartabia*, in *Diritto e Giustizia*, 12.03.2024, disponibile online: www.dirittoegiustizia.it.

Il fatto che si continui a modificare la materia è sintomo evidente del fatto che la "valvola di sicurezza" dei riti deflattivi non funzioni a dovere, il che porta ciclicamente a cercare di allargarla per attirare un numero maggiore di estimatori e filtrare così in modo più efficiente il flusso procedimentale diretto al dibattimento.

Una circostanza comune a tutti questi tentativi di rilancio dei riti deflattivi è quella di essersi limitata a operare su questi cercando di renderli maggiormente appetibili. Diversamente, nessun intervento è stato compiuto rispetto ai fattori di "controspinta", ossia quelle condizioni esterne alla disciplina dei riti alternativi che ne disincentivano il ricorso.

In assenza di questo tipo di azioni e della forte volontà di rilanciare il sistema intervenendo in modo più ampio sulla struttura stessa del processo, il destino dei riti deflattivi appare poter essere quello di eterni tristi incompiuti.

Per poter rilanciare il meccanismo occorre affiancare alle tradizionali modifiche sulla disciplina in punto di ampliamento dei benefici, dei termini e dell'ambito applicativo, anche alcuni interventi in tema di riduzione degli *input* processuali, modifica del sistema della prescrizione e, soprattutto, dell'*iter* di definizione processuale.

Quanto al primo aspetto, la Riforma Cartabia è intervenuta in punto di criteri di priorità nell'esercizio azione penale[8], un'ulteriore tema di possibile approfondimento potrebbe essere quello della discrezionalità del pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale. Come accennato l'efficacia degli interventi in materia di riti speciali dipende anche dalla durata della prescrizione, qualora il difensore si ponga come obiettivo quello della prescrizione del reato ovviamente i riti alternativi perdono molta della loro attrattività. In merito alla disciplina della prescrizione è in corso l'*iter* di approvazione dell'ennesima riforma.

L'aspetto su cui ritengo più interessante soffermarmi è quello della possibilità di modificare l'attuale struttura del processo penale di primo grado, già parzialmente mutata dalla Riforma attraverso l'introduzione dell'udienza predibattimentale.

Infatti, si è visto che i riti alternativi (un discorso parzialmente diverso vale per il rito monitorio) tendono a soffrire in misura ridotta ma comunque rilevante le criticità dell'attuale sistema processuale.

Riprendendo un'idea avanzata qualche anno fa da Renzo Orlandi[9], si ritiene che possa avere un importante effetto indiretto sull'*appeal* dei riti deflattivi intervenire sulla disciplina del rito ordinario, che se reso più efficiente e meno propenso ad accompagnare molti processi alla prescrizione, può far venir meno una delle controspinte principali.

[8] In tema, tra gli altri, si veda MONACO G., *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, in *Federalismi*, fasc. 9, 2022, pp. 20-35.
[9] Tale tesi è espressa in ORLANDI R., *Insostenibile lunghezza del processo penale e sorti progressive dei riti speciali*, in AA.VV., *Tempi irragionevoli della giustizia penale. Alla ricerca di una effettiva speditezza processuale*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 141-159.

Infatti, la mera politica dell'incentivazione è risultata assai deludente, meglio potrebbe fare una riforma diretta a ridurre gli incentivi a non definire i procedimenti con i riti alternativi.

Una proposta per cercare di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di mantenere un processo ordinario il più garantistico possibile e ispirato ai principi del sistema accusatorio e del giusto processo e quella di "tagliare" in modo ragionato i tempi morti del processo, così come suggerito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo[10], potrebbe essere quella di eliminare l'udienza preliminare, che presenta dati poco incoraggianti[11], e prevedere la sola udienza predibattimentale, così evitando lunghi tempi morti connessi al "viaggio" dei fascicoli da una sezione all'altra. Il vantaggio sarebbe di poter avere un ufficio solo gip più leggero e un numero maggiore di giudici dedicati al dibattimento, nonché un'unica cancelleria a gestire il flusso dei procedimenti.

Allo stesso modo, si potrebbe ipotizzare di trasformare l'udienza predibattimentale in cartolare, salvo diversa richiesta delle parti.

In questo modo il diritto al contraddittorio pieno verrebbe garantito laddove necessario, mentre in quella moltitudine di casi in cui l'udienza predibattimentale si concretizza in un mero adempimento formale in cui le parti chiedono la definizione del procedimento con il rito ordinario senza sollevare alcuna questione preliminare certamente si potrebbe ipotizzare un sistema di memorie in sostituzione della partecipazione in presenza. In questo modo il giudice potrebbe elaborare un numero maggiore di procedimenti e anche gli avvocati potrebbero evitare le lunghe attese che spesso caratterizzano le udienze predibattimentali.

In questo modo verrebbe mantenuto un contraddittorio pieno sulla fondatezza dell'accusa dove necessario e verrebbero eliminati i tempi morti naturalmente connessi alla celebrazione dell'udienza in presenza, quali quelli connessi alle notifiche, ai legittimi impedimenti, ai rinvii, nonché alla disponibilità di spazi e persone. In questo senso anche l'implementazione del processo penale telematico potrebbe fornire un utile supporto, sulla falsariga di quanto già avviene nel processo civile.

Spesso, infatti, l'udienza preliminare si caratterizza per essere una zona di passaggio, dove i fascicoli rimangono in attesa prima di essere "rinviati" al dibattimento. In questo modo la funzione dell'udienza preliminare verrebbe di fatto mantenuta ma meglio organizzata, conservando le garanzie, nella loro pienezza quando necessario e nella versione cartolare per tutti gli altri casi, e abbattendo i tempi connessi alla circolazione dei fascicoli.

---

[10] V. *supra* II.2.

[11] In merito alla scarsa efficacia di filtro dell'udienza preliminare si veda GIALUZ M., DELLA TORRE J., *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 103-107.

In conclusione del presente capitolo si può quindi affermare che i riti alternativi sono sicuramente strumenti fondamentali nella riduzione dei tempi processuali, permettendo di abbattere i tempi processuali li (salvo per la sospensione del procedimento con messa alla prova, che presenta tempi tecnici strutturalmente più lunghi) in modo consistente, di circa il 67% il patteggiamento, del 45% il giudizio abbreviato e del 47% il decreto penale di condanna esecutivo, con tutte le precisazioni del caso sopra evidenziate. Allo stesso tempo però i grandi mali del nostro processo colpiscono anche questi riti, che spesso per quanto più brevi del rito ordinario appaiono in termini assoluti comunque troppo lunghi.

Per tale ragione continuare a intervenire in modo non troppo convinto sulla materia dei riti deflattivi potrebbe non portare a grandi benefici in termini di miglioramento dei tempi medi di definizione dei processi, salvo non vengano accompagnati da azioni strutturali.

ESITI DELLA RICERCA E RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Conclusa la ricerca è possibile qui riassumente sinteticamente i risultati ottenuto in merito allo studio del rapporto tra ragionevole durata e riti alternativi e, più in particolare, sul ruolo che ricoprono questi ultimi nella tutela della garanzia alla definizione dei procedimenti penali in termini non ingiustificatamente eccessivi.

A tal fine è possibile riprendere le domande poste all'inizio di ogni capitolo.

Quanti giorni servono per avere un giusto processo? Non è possibile rispondere indicando un dato numerico esatto valido aprioristicamente per ogni singolo procedimento. Infatti, nella sua dimensione di diritto soggettivo azionabile dall'individuo davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (o in sede di procedimento "Pinto"), sono diversi i criteri adottati per verificare se la durata del singolo processo sia stata in concreto ragionevole.

La Corte di Strasburgo indaga le condizioni che concretamente caratterizzano il caso oggetto di ricorso, quali la particolare complessità del caso, la condotta del ricorrente e della pubblica autorità e la rilevanza della posta in gioco per il ricorrente.

Al netto di tale impostazione, la Corte adotta, comunque, degli indicatori di massima che permettono di orientarsi in questo tipo di valutazione, che però non vengono resi noti. Per tale ragione il gruppo di lavoro SATURN/Cepej, studiandone la giurisprudenza europea, ha scoperto che i procedimenti con una durata inferiore ai due anni per ogni grado di giudizio sono generalmente considerati con una durata ragionevole, mentre è solo sopra questo limite che la Corte valuta l'eventuale ingiustificata eccedenza in concerto sulla scorta dei menzionati criteri.

Diversamente ha operato il legislatore nazionale che, nel configurare il rimedio interno richiesto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ha fornito un'indicazione presuntiva di ragionevolezza ai giudici. In particolare, i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'articolo 2 della Legge 89/2001 prevedono una soglia entro la quale la durata del processo si presume ragionevole, indicandola in tre anni per il giudizio di primo grado, in due anni per il secondo e in un anno per il giudizio di legittimità.

Un ulteriore indicatore di ragionevolezza, specificamente individuato per il primo grado di giudizio, potrebbe essere la soglia di 6 mesi, corrispondete approssimativamente alla durata media dei processi di primo grado definiti negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Il secondo macro-quesito affrontato è stato quello volto a individuare la frequenza con cui è fatto ricorso nel nostro Paese ai riti alternativi.

Analizzando i dati nazionali e distrettuali sulle modalità di definizione dei procedimenti è stato possibile ricavare che, fino al 2013, un procedimento su due veniva definito ricorrendo a un rito

deflattivo. Oggi la situazione è decisamente variata in peggio, arrivando i riti alternativi a definire solo un procedimento uno ogni tre.

Più nel dettaglio, è stato possibile stimare che il giudizio abbreviato contribuisca a definire circa il 15% dei procedimenti per i quali il pubblico ministero ha esercitato l'azione penale e che l'applicazione della pena su richiesta delle parti incida per un valoro poco inferiore al 13%. Il decreto penale di condanna ha una capacità definitoria di circa il 7%, mentre la sospensione del procedimento con messa alla prova incide per un intervallo compreso tra il 5% e il 10%. L'evoluzione futura di questi parametri è stata valutata, sulla scorta dei dati raccolti nel distretto di Milano, anche alla luce degli effetti degli interventi promossi con la Riforma Cartabia.

Ci si è poi chiesti se i riti alternativi siano in grado di incidere sui tempi processuali e in quale misura.

Dall'analisi dei dati nazionali e aggregati per distretto è stato possibile individuare una correlazione inversa tra il ricorso ai riti alternativi e la durata del processo. Tuttavia, è solo grazie all'analisi dei dati di dettaglio raccolti presso gli uffici giudiziari del distretto di Milano che è stato possibile stimare la minore durata media dei diversi riti rispetto al giudizio ordinario.

Ne è emerso che il patteggiamento è la modalità di definizione che presenta una capacità riduttiva dei tempi processuali più alta, permettendo di abbassare la durata media (nel distretto di Milano per il 2022) di circa il 67%. Il giudizio abbreviato è stato in grado, nello stesso contesto spazio-temporale, di abbattere i tempi processuali di circa il 45%. Il decreto penale di condanna esecutivo presenta una maggiore variabilità, ma mediamente ha contribuito a diminuire i tempi processuali del distretto del 47%. Infine, la sospensione del procedimento con messa alla prova tende a comportare, per le caratteristiche strutturali necessarie all'esecuzione del programma di trattamento, un aumento stimato nel 16%.

Quanto al rapporto tra i riti alternativi e la ragionevole durata del processo, dalla proiezione esemplificativa fatta, si può concludere che il corretto ricorso ai procedimenti speciali sia imprescindibile per l'attuazione di tale garanzia. Tuttavia, si è osservato che per poter incidere in modo importante sulla durata media dei processi penale non è sufficiente intervenire sui riti alternativi, poiché questi possono subire negativamente l'influenza delle criticità strutturali e locali che affliggono anche i giudizi ordinari, portando a tempi minori rispetto a questi ma non necessariamente brevi.

In ragione di ciò, i riti alternativi costituiscono uno degli strumenti per garantire la ragionevole durata del processo, ma non possono essere l'unico mezzo a tal fine impiegato. Infatti, occorre intervenire anche sugli altri aspetti del modello processuale penale che possono incidere sulla durata complessiva del procedimento a prescindere dalle modalità di definizione scelte nel caso di specie.

Tali ulteriori parametri possono essere, a titolo esemplificativo, il numero complessivo dei procedimenti sopravvenuti, le modalità di lavoro e organizzative, le risorse umane disponibili, l'efficienza dell'*iter* processuale.

Volutamente è stato lasciato per ultimo il quesito inerente al tema se la statistica possa costituire un valido strumento di supporto allo studio del diritto processuale penale. A mio avviso la risposta è largamente positiva, risultando uno strumento non solo utile, ma anche indispensabile, per poter studiare l'impatto effettivo delle norme processuali sulla realtà delle aule di giustizia.

Allo stesso modo l'analisi statistica del processo penale dovrebbe essere implementata maggiormente anche a livello legislativo, prevedendone un utilizzo in funzione previsionale per operare scelte di politica processuale penale maggiormente consapevoli.

Per favorire la diffusione di questa metodologia di studio dei dati giudiziari è, nondimeno, fondamentale che il sistema di raccolta dei dati venga implementato, anche grazie all'avanzamento delle nuove tecnologie e del processo penale telematico, in modo da garantire una più capillare e dettagliata raccolta delle informazioni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bibliografia

- AA.VV., *Indici degli Annali di statistica. Anni 1871-1996*, in *Annali di* Statistica, serie 10, vol. 12, 1996, pp. 408-415;
- AA.VV., *Indici degli Annali di Statistica dal 1871 al 1934: Indice cronologico, Indice alfabetico per autori, Indice sistematico per argomenti, Indice alfabetico dei nomi*, in *Annali di Statistica*, serie 6, vol. 30, 1934, pp. 289-296.
- AA.VV., *Intelligenza artificiale e processo penale: indagini, prove, giudizio*, a cura di DI PAOLO G., PRESSACCO L., Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, Trento, 2022;
- AIMONETTO M.G., *La durata ragionevole del processo penale*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 5, 35-37;
- AMODIO E., *La cultura della speditezza processuale nella riforma Cartabia*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 1, 2022, pp. 7-24;
- AMODIO E., *Ragionevole durata del processo, abuse of process e nuove esigenze di tutela dell'imputato*, in Diritto Penale e Processo, fasc. 7, vol. 9, 2003, pp. 797-804;
- BACHMAN R.D., PATERNOSTER R., *Statistics for Criminology and Criminal Justice*, Sage Publishing, Los Angeles, 2022;
- BARONE G., *Algoritmi predittivi e processo penale. L'onere di motivazione rafforzata quale "colonna d'Ercole"*, in AA.VV, *Metodologie della ricerca interdisciplinare. Atti della giornata della ricerca DiDEC 2022*, a cura di PERINI C., LEONE C., Mimesis, Milano, 2023, pp. 37-47;
- BARTOLOMEO F., *Misurare la qualità del servizio giustizia*, in *Il Foro Italiano*, vol. 139, n. 1, 2016, pp. 24-33;
- BASSANINI F., *Twenty years of administrative reform in Italy,* in *The Journal of European Economic Historyn*, n. 1, 2010, p. 371;
- BODIO L., *Relazione alla Giunta Centrale di Statistica sulla statistica degli omicidi in Italia in confronto con gli altri Stati*, in *Annali di Statistica*, serie I, vol. 9, 1877;
- BODIO L., *Relazione sulla statistica giudiziaria penale fatta col mezzo delle schede*, *Annali di Statistica*, serie IV, vol. 86, 1896;
- BUZZELLI S., *Durata ragionevole, tipologie procedimentali e rimedi contro i ritardi ingiustificati*, in AA.VV., *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di BALSAMO A., KOSTORIS R.E., Giappichelli Editore, Torino, 2008, pp. 255-269;
- CABIALE A., *Le rinnovate dinamiche dell'attività investigativa: iscrizione della notizia di reato, tempi delle indagini e rimedi 'anti-stasi*', in *La legislazione penale*, serie commenti speciali, 3.12.2023, pp. 1-50;
- CACCIATORI S., *Analisi di scala dei sistemi complessi: spunti dalla fisica*, in AA.VV., *Dalle regole ai comportamenti. Conversazioni in tema di amministrazione e persuasione*, a cura di CAFAGNO M., BOSCOLO E., LEONE C., BARBERA M., FAZIO M., CAVALIERI G., Mimesis, Milano, 2022, pp. 515-528;
- CAIANIELLO M., *Processo penale e prescrizione nel quadro della giurisprudenza europea. Dialogo tra sistemi o conflitto identitario?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 2, 2017, pp. 967-1004;
- CALVEZ F., REGIS N., *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, CEPEJ, 2018, pp. 5, 15-62, 73-78, 91-122;

- CASTRO, M. F., GUCCIO C., *Searching for the source of technical inefficiency in Italian judicial districts: an empirical investigation,* in *European Journal of Law and Economics*, Vo. 38, 2012, pp. 369-391;
- CATALANO E.M., *L'abuso del processo*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 184-192;
- CEPEJ-SATURN, JOHNSEN J.T., *Time requirements arising from articles 5 and 6 of the European Convention on Human Rights. Implementation manual for criminal cases*, CEPEJ, 2020;
- CERSOSIMO V., *Dall'istruttoria alla fucilazione*, Garzanti, Milano, 1949;
- CERULLI IRELLI V., *Statistica*, in *Enciclopedia del diritto*, 43, Milano, 1990, pp. 669-693;
- CHEN D.L., *Judicial analytics and the great transformation of American Law*, in *Artificial Intelligence and Law*, vol. 27, 2019, pp. 15-42;
- CHIANDOTTO B., *Informazione e governo della cosa pubblica*, in *Banca toscana - Studi e informazioni*, nn. 3-4, 1985;
- CHIAVARIO M., BRONZO P., FIDELBO G., FUMU G., GALGANI B., MANTOVANI G., MANZIONE D., MARZADURI E., PERDUCA A., QUATTROCOLO S., SCOMPARIN L., SPAGNOLO P., *Diritto Processuale Penale*, UTET, Milano, 2023, pp. 324-328, 1061-1066;
- CHIAVARIO M., *Processo e garanzie della persona: Le singole garanzie*, Vol. 2, Giuffrè, 1982, pp. 212-213;
- CICCHITELLI G., D'URSO P., MINOZZO M., *Statistica principi e metodi*, Pearson, Milano, 2022, pp. 21-23;
- CIGLIONI A., *La ragionevole durata del processo penale*, in AA.VV., *Fisionomia costituzionale del processo penale*, a cura di DEAN G., Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 197-228;
- CONSO G., *Costituzione e processo penale. Dodici anni di pagine sparse 1956-1968*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 43;
- CONSO G., GREVI V., NEPPI MODONA G., *Il nuovo codice di procedura penale dalle leggi delega ai decreti delegati*, CEDAM, Milano, 1990, p. 14;
- CONTENTO A., *La statistica nell'insegnamento universitario*, in *Giornale degli economisti*, n. 26, 1903, pp. 423-443;
- CORDERO F., *Procedura penale*, Giuffré, Milano, 2012, pp. 1292-1299;
- CORRENTI C., *Lettera sulla pubblicazione dell'Archivio di Statistica*, in *Archivio di Statistica*, fascicolo I, 1876, p. XI;
- COUTO J., BORGES O., RUIZ D., MARCZAK S., PRIKLADNICKI R., *A mapping study about data lakes: an improved definition and possible architectures*, in *31St international conference on software engineering and knowledge engineering*, Lisbona, 2019, pp. 453-458;
- CURTOTTI D., *La "durata ragionevole" del processo penale è anche un problema di norme*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 8, vol. 5, 1999, pp. 1028-1034;
- DE CASTRO D., *La statistica giudiziaria penale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1931, pp. 1-13, 30-32;
- DE CASTRO D., *Alcune lezioni di statistica della criminalità*, Libreria Scientifica Giappichelli, Torino, 1934;
- DE CASTRO D., *Misure statistiche della criminalità e della criminosità*, Giuffrè, Milano, 1955;
- DELLA TORRE J., *La crisi dell'appello penale nel prisma della statistica giudiziaria*, in *Archivio penale*, n. 2, 2022, pp. 471-530;
- DELLI PRISCOLI L., *La ragionevole durata del processo nelle indagini preliminari,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, pp. 123-145;

- DI CANDIA T., *Lo studio del dato statistico come strumento per l'individuazione di nuove soluzioni ai problemi del processo penale italiano*, in AA.VV, *Metodologie della ricerca interdisciplinare. Atti della giornata della ricerca DiDEC 2022*, a cura di PERINI C., LEONE C., Mimesis, Milano, 2023, pp. 49-60;
- DONINI M., DIAMANTI F., *Il Processo di Verona*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, fasc. 2, vol. 50, pp. 465-469;
- EISENBERG T., *Empirical Methods and the Law*, in *Journal of the American Statistical Association*, n. 95, 2000, pp. 665-669;
- FEDERICO G., *La violazione del diritto alla ragionevole durata del processo e la determinazione dell'indennizzo tra legittimità e merito,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, p. 53-92;
- FELLI, L., TRIA, G., LONDONO-BEDOYA, D., SOLFERINO N., *The "Demand for Justice" in Italy: Civil Litigation and the Judicial System*, in AA.VV., *Italian Institutional Reforms. A Public Choice Perspective*, a cura di PADOVANO F., RICCIUTI R., Springer, New York, pp. 162-173;
- FERRUA P., *Il 'giusto processo'*, Zanichelli, Bologna, 2007, pp. 53-66;
- FERRUA P., *Il processo penale dopo la riforma dell'art. 111 della Costituzione*, in *Questione Giustizia*, fasc. 1, 2000, pp. 49-67;
- FERRUA P., *Improcedibilità e ragionevole durata del processo: uno stupefacente caso di evaporazione del processo*, in *Processo penale e giustizia*, n. 1, 2022, pp. 256-272;
- FERRUA P., *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *Questione Giustizia*, fasc. 1, 2017, pp. 109-117;
- FILOMENO M., ROCCHETTI I., *Dati e metodi per la statistica giudiziaria*, Roma Tre-Press, Roma, 2023, pp. III-VII, 1, 2, 3-10, 12, 15, 20, 107, 114-116;
- FINKELSTEIN M.O., *Basic Concepts of Probability and Statistics in the Law*, Springer, New York 2009;
- GARUTI G., *L'efficienza del processo tra riduzione dei tempi di indagine, rimedi giurisdizionali e "nuova" regola di giudizio*, in *Archivio Penale*, n. 3, 2022, pp.gg. 1-16;
- GATTA G.L., *Prescrizione del reato, ragionevole durata del processo e tutela dei beni giuridici, in Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 2, 2020, pp. 449-460;
- GATTA G.L., GIALUZ M., *Riforma Cartabia e durata media del processo penale: - 29% nel primo semestre del 2023. Raggiunto (al momento) il target del PNRR. I dati del monitoraggio statistico del Ministero della Giustizia*, in *Sistema penale*, fascicolo 11, 2023, pp. 71-75;
- GIALUZ M., DELLA TORRE J., *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 52-88, 103-139, 141-231, 316, 339-368;
- GIANNINI M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Tipografia del Senato, Roma, 1979, pp. 8-19;
- GIARDA A., *I tempi processuali nel sistema del nuovo processo penale*, in AA.VV., *Profili del nuovo processo penale*, a cura di GARAVOGLIA M., Padova, 1988, pp. 141-142;
- GIUNCHEDI F., *La tutela dei diritti umani nel processo penale*, CEDAM, Milano, 2007, pp. 89-105;
- GRECO M., *La statistica processuale: analisi critiche e proposte operative*, in *Annali di Statistica*, serie 9, vol. 1, 1981, pp. 279-284;
- GREVI V., *Alla ricerca di un processo penale «giusto»*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 324-332;

- GUIZZARDI A., *La previsione economica*, Guaraldi, Bologna, 2002;
- HIRSCH D., *Predictive Analytics Law and Policy: A New Field Emerges*, in *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 2017/2018, pp. 1-9;
- HIRVELÄ P., HEIKKILÄ S., *Right to a Fair Trial. A practical Guide to the Article 6 Case-Law of the European Court of Human Rights*, Intersentia, Cambridge, 2021, pp. 185-199;
- ICHINO G., *Durata irragionevole, durata prevedibile e durata ottimale dei processi (Le linee di azione indicate dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia)*, in *Questione Giustizia*, fasc. 3, 2007, pp. 501-511;
- IPPOLITI R., *La competitività del mercato forense e l'efficienza giudiziaria*, in *Economia Pubblica*, n. 2, 2014, pp. 53-90;
- ISTAT, *Istruzioni per le rilevazioni delle statistiche giudiziarie. Metodi e norme. Serie B n. 24*, Istituto nazionale di statistica, Roma, 1988;
- ISTAT, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, Istituto nazionale di statistica, Roma, 2012, pp. 252-337;
- ISTAT, *Statistiche giudiziarie penali. Anno 1992. Annuario 1*, Istituto nazionale di statistica, Roma, 1994;
- JACKSON H., KAPLOW L., SHAVELL S., VISCUSI W., COPE D., *Analytical Methods for Lawyers*, Foundation Press, USA, 2017;
- KAHNEMAN D., SIBONY O, SUNSTEIN C.R., *Rumore. Un difetto del ragionamento umano*, UTET, Milano, 2021;
- KOSTORIS R.E., *Processo panale e paradigmi europei*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 3-14;
- LOEVINGER L., *Jurimetrics. The Next Step Forward*, in *Minnesota Law Review*, vol. 33, n. 5, 1949, pp. 455-493;
- LUCCHINI L., *Relazione su una statistica della difesa, particolarmente ufficiosa, nei giudizi penali*, in *Annali di Statistica*, serie 4, vol. 92, 1898;
- LUCCHINI L., *Relazione sui mezzi opportuni per provvedere al buon andamento della Statistica giudiziaria*, in *Annali di statistica*, serie 4, vol. 88, 1897, pp. 383-384;
- LUCCHINI L., *Relazione sui risultati principali delle statistiche pubblicate e dei resoconti del Pubblico Ministero in materia penale*, in *Annali di Statistica*, serie 3, vol. 10, 1884;
- LUCCHINI L., *Sull'ammonizione e sul domicilio coatto secondo la vigente legislazione italiana: studi statistici e critici*, in *Annali di Statistica*, serie 2, vol. 25, 1881;
- LUCCHINI L., *Sulla durata dei procedimenti penali*. *Interpellanza del Deputato Luigi Lucchini svolta alla* Camera *dei Deputati il 13 giugno 1904*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1904, pp. 4, 6, 8-10, 13, 14, 20;
- MARAFIOTI L., CENTORAME F., *Prescrizione del reato e processo penale nell'esperienza italiana*, in *DPCE Online*, vol. 49, n. 4, 2022, pp. 3799-3829;
- MARCHESI D., *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, Il Mulino, Bologna, 2003;
- MARCOLINI S., *La «Riforma Cartabia» del processo penale*. *Aggiornamento di: Francesca Ruggieri. Diritto processuale e pratiche criminali*, Zanichelli Editore, Torino, 2023, pp. 19-29, 36-37, 45;
- MARINELLI C., *Ragionevole durata e prescrizione del processo penale*, Giappichelli Editore, 2016;
- MARSELLI, R., VANNINI, M., *L'efficienza tecnica dei distretti di Corte d'Appello italiani: aspetti metodologici, benchmarking e arretrato smaltibile*, Cuec Editrice, Cagliari, 2004;
- MCCARTHY R.V., MCCARTHY M.M., CECCUCCI W., *Applying Predictive Analytics. Finding Value in Data*, Springer Cham, USA, 2022;

- MESSEDAGLIA A., *Le statistiche criminali dell'Impero austriaco nel quadriennio 1856-59. Con particolare riguardo al Lombardo-Veneto e col confronto dei dati posteriori fino al 1864 inclusivamente. Esposizione critica*, Giuseppe Antonelli Editore, Venezia, 1866;
- MESSEDAGLIA A., *La statistica della criminalità*, Tipografia Elzeviriana, Roma, 1879, pp. 14-19;
- MONACO G., *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, in *Federalismi*, fasc. 9, 2022, pp. 20-35;
- NACAR B., *I termini e la ragionevole durata del processo penale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, pp. 51-103;
- NAPPI A., *La ragionevole durata del giusto processo*, in *Cassazione Penale*, fasc. 4, vol. 42, 2002, pp. 1540-1545;
- NARGESIAN F., ZHU E., MILLER R.J., PU K.Q., AROCENA P .C., *Data lake management: challenges and opportunities*, in *Proceedings of the VLDB Endowment*, n. 12, 2019, pp. 1986-1989;
- NASSI M., *Le conseguenze organizzative ed economiche degli indennizzi a carico della giustizia,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, pp. 147-164;
- NISSI E., GIACALONE M., CUSATELLI C, *The Efficiency of the Italian Judicial System: A Two Stage Data Envelopment Analysis Approach*, in *Social Indicators Research*, vol. 146, no. 1/2, 2019, pp. 395-407;
- NYCE C., *Predictive Analytics White Paper*, American Institute for Chartered Property Casualty Underwriters - Insurance Institute of America, USA, 2007;
- OGUNLEYE J., *The Concepts of Predictive Analytics*, in *International Journal of Knowledge, Innovation and* Entrepreneurship, vol. 2, n. 2, 2014, pp. 82-90;
- ORLANDI R., *Insostenibile lunghezza del processo penale e sorti progressive dei riti speciali*, in AA.VV., *Tempi irragionevoli della giustizia penale. Alla ricerca di una effettiva speditezza processuale*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 135-159;
- PADUA G, *Intelligenza artificiale e giudizio penale: scenari, limiti e prospettive*, in *Processo Penale e Giustizia*, fascicolo 6, 2021, pp. 1479-1507;
- PERELLI D'ARGENZIO, M.P., *Storia della statistica: i momenti decisivi*, in *L'insegnamento della matematica e delle scienze integrate*, vol. 25, 2002, pp. 524-548;
- PETITTI S., *La ragionevole durata del processo tra legislazione, Corte di cassazione e Corte costituzionale,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, pp. 37-51;
- PEYRACHE A., ZAGO A., *Large courts, small justice!*, in *Omega,* vol. 64, 2016, pp. 42-56;
- PICCOLO D., *Statistica per le decisioni*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 544-550;
- RICOSSA S., *1926-1986: come cambia il ruolo dell'informazione statistica*, in *Annali di Statistica*, serie 9, vol. 7, 1987, pp. 29-31;
- RUGGIERI F., *Diritto processuale e pratiche criminali*, Zanichelli Editore, Torino, 2023, pp. 38-42, 333-335;
- RUGGIERI F., *Il volto costituzionale del processo penale. Indagine giurisprudenziale alla ricerca di valori condivisi*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, pp. 169-175;
- SACCUCCI A., *Riparazione per irragionevole durata dei processi tra diritto interno e Convezione europea*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 7, vol. 7, 2001, pp. 893-898;
- SAWADOGO P., DARMONT J., *On data lake architectures and metadata management*, in *Journal of Intelligent Information Systems*, n. 56, 2021, pp. 97-120;

- SCACCIA G., *Fondamento costituzionale e convenzionale degli indennizzi a carico della giustizia,* in AA.VV., *Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del processo all'ingiusta detenzione. Quaderno 25*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2023, pp. 21-22, 25-34;
- SETTI A., *Osservazioni sul metodo sperimentale nelle scienze sociali*, in AA.VV., *Dalle regole ai comportamenti. Conversazioni in tema di amministrazione e persuasione*, a cura di CAFAGNO M., BOSCOLO E., LEONE C., BARBERA M., FAZIO M., CAVALIERI G., Mimesis, Milano, 2022, pp. 529-537;
- SORRENTI G., *Gli emendamenti alla legge Pinto al primo vaglio di legittimità costituzionale, ovvero di convenzionalità: un contrasto inesploso ma sussistente*, in *Federalismi*, n. 9, 2014, pp. 8 e 9;
- TONINI P., CONTI C., *Manuale breve. Diritto processuale penale*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 9-11, 35-36, 39, 502-505, 674;
- TROCKER N.G., *Il valore costituzionale del "giusto processo"*, in AA.VV., *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il giusto processo civile*, a cura di CIVININI M.G.; VERARDI C.M., FrancoAngeli, Milano, 2001, pp. 36-55;
- UBERTIS G., *Azione penale, contraddittorio e durata ragionevole del processo*, in AA.VV., *Per una giustizia penale più sollecita: ostacoli e rimedi ragionevoli*, a cura di BERIA DI ARGENTINE C., Giuffrè, Milano, 2006, pp. 15-28;
- VAISMAN A., ZIMÁNYI E., *Data Warehouse Systems Design and Implementation*, Springer Berlin, Heidelberg, 2022;
- VENÈ G.F., *Il processo di Verona. La storia, le cronache, i documenti, le testimonianze*, Mondadori, Milano, 1970;
- WEISBURD D., BRITT C., *Statistics in Criminal Justice*, Springer, USA, 2014;
- VISVIZI A., TROISI O., GRIMALDI M., *Big data and Decision-making: How Big Data Is Relevant Across Fields and Domains* in AA.VV., *Big Data and Decision-Making: Applications and Uses in the Public and Private Sector*, a cura di VISVIZI A., TROISI O., GRIMALDI M., Emerald Publishing Limited, UK, 2023, pp. 2-9;
- ZULIANI A., *L'informazione statistica: uno strumenti indispensabile per decidere*, in *Annali di Statistica*, serie 9, vol. 7, 1987, pp. 109-110, 115-116.

Sitografia

- BRONZO P., *La prescrizione del reato sotto l'incubo della ragionevole durata*, in *Sistema Penale*, 29.07.2020, disponibile online: *www.sistemapenale.it*;
- DANIELE M., *L'udienza predibattimentale: una sfida per i tribunali*, in *Sistema Penale*, 16.01.2023, disponibile online: *www.sistemapenale.it*;
- DI DEO I., *Predictive Analytics, fare analisi predittiva con i Big Data*, in *Osservatori Digital Innovation – Politecnico di Milano*, 20.12.2023, disponibile online: *www.blog.osservatori.net*;
- GIALUZ M.*, Per un processo penale più efficiente e giusto. guida alla lettura della riforma Cartabia. Profili processuali*, in *Sistema penale*, 28.10.2022, disponibile online: *www.sistemapenale.it*;
- LAVARINI B., *La ragionevole durata del processo come garanzia soggettiva*, in *La legislazione penale*, 2019, pp. 1-22, disponibile online: *www.lalegislazionepenale.eu*;
- LOMBARDI F., *L'udienza predibattimentale nella Riforma "Cartabia": uno schema operativo con alcuni spunti di riflessione*, in *Giurisprudenza Penale Web*, fasc. 12, 2022, disponibile online: www.giurisprudenzapenale.com;
- MARINONI P., *La modellazione predittiva: definizione, tipologie e applicazioni*, in *AI News*, 18.05.2022, disponibile online: *www.ainews.it*;

. REDAZIONE OSSERVATORI DIGITAL INNOVATION, *Che cos'è la Modellazione Predittiva e come funziona*, in *Osservatori Digital Innovation – Politecnico di Milano*, 5.04.2023, disponibile online: www.blog.osservatori.net;
. SPANGHER G., *Il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto correttivo Cartabia*, in *Diritto e Giustizia*, 12.03.2024, disponibile online: *www.dirittoegiustizia.it*.

Giurisprudenza

Corte di cassazione - Civile

. Cass., sez. I, 04.02.2003, n.1600;
. Cass., SS.UU., 26.01.2004, n. 1338;
. Cass., SS.UU., 26.01.2004, n. 1339;
. Cass., SS.UU., 26.01.2004, n. 1340;
. Cass., SS.UU., 26.01.2004, n. 1341;
. Cass., Sez. I, 18.05.2018, n. 12370.

Corte di cassazione - Penale

. Cass., SS.UU., 29.09.2011, n. 155.

Corte costituzionale

. Sentenza Corte cost., 4.05.1984, n. 137;
. Sentenza Corte cost., 22.10.1996, n. 353;
. Sentenza Corte cost., 22.10.1996, n. 354;
. Sentenza Corte cost., 22.10.1999, n. 388
. Ordinanza Corte cost., 9.02.2001, n. 32;
. Sentenza Corte cost., 20.01.2004, n. 24;
. Ordinanza Corte cost., 24.07.2007, n. 327;
. Sentenza Corte cost., 19.10.2007, n. 348;
. Sentenza Corte cost., 24.10.2007, n. 349;
. Sentenza Corte cost., 20.06.2008, n. 221;
. Sentenza Corte cost., 4.12.2009, n. 317;
. Sentenza Corte cost., 12.03.2010, n. 93;
. Ordinanza Corte cost., 10.06.2010, n. 205;
. Sentenza Corte cost., 23.07.2015, n. 184;
. Sentenza Corte cost., 19.02.2016, n. 36;
. Sentenza Corte cost., 26.04.2018, n. 88;
. Sentenza Corte cost., 06.03.2019, n. 34;
. Sentenza Corte cost., 10.07.2019, n. 169;
. Sentenza Corte cost., 23.06.2020, n. 121;
. Sentenza Corte cost., 25.11.2020, n. 249;
. Sentenza Corte cost., 30.07.2021, n. 175;
. Sentenza Corte cost., 28.10.2021, n. 203;

- Sentenza Corte cost., 9.05.2022, n. 111;
- Sentenza Corte cost., 13.07.2023, n. 142.

Corte europea dei diritti dell'uomo

- Corte EDU, Camera, 27.06.1968, *Neumeister c. Austria*;
- Corte EDU, Camera, 27.06.1968, *Wemhoff c. Germania*;
- Corte EDU, Plenaria, 26.06.1978, *König c. Germania*;
- Corte EDU, Camera, 27.02.1980, *Deweer c. Belgio*;
- Corte EDU, Camera, 15.07.1982, *Eckle c. Germania*;
- Corte EDU, Camera, 10.12.1982, *Corigliano c. Italia*;
- Corte EDU, Camera, 10.12.1982, *Foti e altri c. Italia*;
- Corte EDU, Camera, 13.06.1983, *Zimmerman e Steiner c. Svizzera*;
- Corte EDU, Plenaria, 29.05.1986, *Deumeland c. Germania*;
- Corte EDU, Camera, 23.04.1987, *Erkner e Hofauer c. Austria*;
- Corte EDU, Camera, 23.04.1987, *Lechner e Hess c. Austria*;
- Corte EDU, Camera, 25.06.1987, *Capuano c. Italia*;
- Corte EDU, Camera, 7.07.1989, *Unión Alimentaría Sanders S.A. c. Spagna*;
- Corte EDU, Camera, 28.03.1990, *B. c. Austria*;
- Corte EDU, Camera, 19.02.1991, *Ferraro c. Italia*;
- Corte EDU, Camera, 19.02.1991, *Maj c. Italia*;
- Corte EDU, Camera, 19.02.1991, *Mori c. Italia*;
- Corte EDU, Camera, 20.02.1991, *Vernillo c. Francia*;
- Corte EDU, Camera, 27.07.1992, *Tomasi c. Francia*;
- Corte EDU, Camera, 12.10.1992, *Boddaert c. Belgio*;
- Corte EDU, Camera, 25.11.1992, *Abdoella c. Paesi Bassi*;
- Corte EDU, Camera, 6.02.1993, *Messina c. Italia*;
- Corte EDU, Camera, 23.11.1993, *Scopelliti c. Italia*;
- Corte EDU, Camera, 27.10.1994, *Katte Klitsche de la Grange c. Italia*;
- Corte EDU, Camera, 24.11.1994, *Beaumartin c. Francia*;
- Corte EDU, Sez. II, 12.05.1999, *Ledonne (1) c. Italia*;
- Corte EDU, Grande Camera, 28.07.1999, *A.P. c. Italia*;
- Corte EDU, Grande Camera, 28.07.1999, *Bottazzi c. Italia*;
- Corte EDU, Grande Camera, 28.07.1999, *Di Mauro c. Italia*;
- Corte EDU, Grande Camera, 28.07.1999, *Ferrari c. Italia*;
- Corte EDU, Sez. II, 19.10.1999, *Gelli c. Italia*;
- Corte EDU, Sez. III, 7.12.1999, *Bouilly c. Francia*;
- Corte EDU, Sez. II, 27.04.2000, *Storace c. Italia*;
- Corte EDU, Sez. III, 1.08.2000, *C.P. e altri c. Francia*;
- Corte EDU, Grande Camera, 26.10.2000, *Kudła c. Polonia*;
- Corte EDU, Sez. III, 28.11.2000, *Siegel c. Francia*;

- Corte EDU, Sez. I, 11.07.2002, *Osu c. Italia*;
- Corte EDU, Grande Camera, 12.02.2004, *Perez c. Francia*;
- Corte EDU, Sez. I, 29.07.2004, *Scordino c. Italia*;
- Corte EDU, Grande Camera, 2.03.2005, *Von Maltzan e altri c. Germania*;
- Corte EDU, Grande Camera, 29.03.2006, *Scordino c. Italia*;
- Corte EDU, Sez. V., 26.09.2006, *Blake v. the United Kingdom*;
- Corte EDU, Sez. II, 3.10.2006, *Ben Naceur c. Francia*;
- Corte EDU, Sez. II, 16.10.2007, *Capone e Centrella c. Italia*;
- Corte EDU, Grande Camera, 20.03.2009, *Gorou c. Grecia*;
- Corte EDU, Sez. V, 2.09.2010, *Mincheva c. Bulgaria*;
- Corte EDU, Grande Camera, 10.09.2010, *McFarlane c. Irlanda*;
- Corte EDU, Sez. II, 27.09.2011, *CE.DI.SA Fortore S.N.C. Diagnostica Medica Chirurgica c. Italia*;
- Corte EDU, Sez. III, 20.03.2012 *Serrano Contreras c. Spagna*;
- Corte EDU, Grande Camera, 22.5.2012, *Idalov c. Russia*;
- Corte EDU, Sez. V, 12.01.2012, *Borisenko c. Ucraina*;
- Corte EDU, Sez. IV, 26.07.2012, *Petko Yordanov c. Bulgaria*;
- Corte EDU, Sez. I, 30.10.2012, *Karpetas c. Grecia*;
- Corte EDU, Sez. III, 29.01.2013, *Borobar e altri c. Romania*;
- Corte EDU, Sez. IV, 25.06.2013, *Kaçiu e Kotorri c. Albania*;
- Corte EDU, Sez. I, 11.07.2013, *Aleksandr Novikov c. Russia*;
- Corte EDU, Sez. V, 25.07.2013, *Kobernik c. Ucraina*;
- Corte EDU, Sez. II, 26.11.2013, *Francesco Quattrone c. Italia*;
- Corte EDU, Sez. II, 1.07.2014, *Saba c. Italia*;
- Corte EDU, Grande Camera, 17.07.2014, *Svinarenko e Slyadnev c. Russia*;
- Corte EDU, Sez. IV, 22.03.2016, *Pereira da Silva c. Portogallo*;
- Corte EDU, Grande Camera, 27.06.2017, *Satakunnan Markkinapörssi Oy e Satamedia Oy c. Finlandia*;
- Corte EDU, Sez. I, 7.12.2017, *Arnoldi c. Italia*;
- Corte EDU, Sez. I, 11.09.2018, *Cipolletta c. Italia*;
- Corte EDU, Sez. II, 28.05.2019, *Liblik e altri c. Estonia*;
- Corte EDU, Sez. V, 20.06.2019, *Chiarello c. Germania*;
- Corte EDU, Grande Camera, 25.06.2019, *Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania*;
- Corte EDU, Sez. II, 9.03.2021, *Arewa c. Lituania*;
- Corte EDU, Sez. I, 18.03.2021, *Petrella c. Italia*;
- Corte EDU, Sez. III, 12.10.2021, *Bara e Kola c. Albania*;
- Corte EDU, Sez. I, 28.04.2022, *Verrascina c. Italia*;
- Corte EDU, Grande Camera, 3.11.2022, *Vegotex International S.A. c Belgio*;
- Corte EDU, Sez. III, 23.05.2023, *Rodotou c. Cipro*;
- Corte EDU, Sez. III, 13.02.2024, *Ann-Zwicker e Jann c. Svizzera*;
- Corte EDU, Sez. II, 20.02.2024, *M.G. c. Lituania*.

Corte di giustizia dell'Unione europea

- Corte GUE, 17.12.1998, *Baustahlgewebe/Commissione*, C-185/1995;
- Corte GUE, 13.12.2018, *Unione europea/Kendrion*, C-150/17;
- Corte GUE, 26.03.2020, *Réexamen Simpson/ Consiglio*, C-542/18.

Banche dati disponibili online

- Banca dati della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, consultabile online all'indirizzo *www.echr.coe.int/statistical-reports*;
- Banca dati della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia, consultabile online all'indirizzo *www.reportistica.dgstat.giustizia.it*;
- Banca dati dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), sezione dedicata alla giustizia e alla sicurezza, consultabile online all'indirizzo *www.esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw*;
- Banca dati del Ministero dell'interno, consultabile online all'indirizzo *www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche*;
- Banca dati dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC), sezione dedicata all'accesso e al funzionamento della giustizia, consultabile online all'indirizzo *www.dataunodc.un.org*;
- Banca dati dell'Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat) sulla criminalità e la giustizia penale, consultabile online all'indirizzo *www.ec.europa.eu/eurostat/web/crime/database*;
- Banca dati dinamica dei sistemi giudiziari europei della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (Cepej), consultabile online all'indirizzo *www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat*;
- Dal sito della Commissione europea, raggiungibile all'indirizzo *www.ec.europa.eu/commission*, è possibile scaricare il «Quadro di valutazione UE della giustizia» o «*EU Justice Scoreboard*» relativo agli anni dal 2013 al 2023;
- Dal sito della Corte internazionale penale, raggiungibile all'indirizzo *www.icc-cpi.int*, è possibile scaricare le relazioni annuali della Corte penale internazionale sulla sua attività;
- Sezione statistiche del Consiglio Superiore della Magistratura, consultabile all'indirizzo *www.csm.it/web/csm-internet/statistiche/analisi-e-studi*;
- Sezione statistiche della Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia, dedicata al monitoraggio statistico degli indicatori di raggiungimento degli obiettivi inseriti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 1, Componente 1 (M1C1), consultabile online all'indirizzo *www.webstat.giustizia.it/SitePages/Monitoraggio%20PNRR.aspx.*