

**Principio accusatorio, impugnazioni, ragionevole durata del processo:
una riforma necessaria**

Sasso Marconi, 12-13 dicembre 2003

Durata ed esiti dei processi, soluzioni prospettate, valutazioni sulla loro adeguatezza e sulla loro coerenza con il sistema processuale penale e l'art. 111 della Costituzione

di Claudio Nunziata

sommario

PARTE I.....	1
1. Premessa.....	1
2. Valutazioni generali sulle risultanze statistiche.....	2
a) La durata.....	3
b) Gli esiti del giudizio di appello.....	5
2. Le soluzioni proposte.....	6
3. L'attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata.....	12
PARTE II.....	13
La necessita' di restituire coerenza al sistema.....	13
ALLEGATI.....	17
Le statistiche sulla durata e sugli esiti.....	17

PARTE I

1. Premessa

Nessuno si chiede più se esista o meno un malessere nella amministrazione della giustizia penale. Questo malessere esiste, si è aggravato e sembra destinato ad aggravarsi ulteriormente. Lo sentiamo tutti, magistrati, avvocati, cancellieri, incombente sul nostro lavoro quotidiano.

Una volta il malessere era identificabile nella incapacità del processo ad evitare errori giudiziari. Oggi con l'introduzione dei principi del "giusto processo", questo rischio è ridotto al minimo. Il malessere ha altra natura e non è più neanche identificabile in manifestazioni sintomatiche di abnormità o di lungaggini eccessive che si verificavano solo in relazione ad alcuni processi.

Ora il problema è strutturale: le regole del contraddittorio dibattimentale dinanzi ad un Tribunale collegiale, quelle che assicurano ad un processo per un reato grave o delicato, una decisione ponderata e meditata sono di tale complessità, ma anche di tale ricaduta effettiva sulla decisione, da comportare tempi di trattazione molto lunghi e da rendere incoerente la possibilità che una decisione elaborata con tanto travaglio possa essere ribaltata, per motivi esclusivamente di merito, da un collegio di appello che non abbia preso cognizione diretta della prova.

Non è soltanto un problema di coerenza del sistema accusatorio - e della norma costituzionale in cui esso è cristallizzato - per il quale la giustezza della decisione deve essere affidata tutta alla percezione diretta della prova da parte del giudice, ma anche un problema di trasformazione di fatto dell'appello sul merito in istituto che si inserisce nella struttura del processo impedendo a quella decisione di realizzare il suo effetto ed al principio della ragionevole durata di diventare operativo.

Con una ricaduta non solo sulla amministrazione della giustizia penale, ma anche sulla realtà esterna ai palazzi di giustizia, perché una decisione definitiva rinviata troppo oltre nel tempo impedisce all'imputato innocente di riprendere tempestivamente il suo posto nella vita di relazione, rinvia l'esecuzione delle condanna che finirà per essere eseguita nei confronti di persone che sono nel frattempo radicalmente cambiate, o, se non lo sono, lascia aperto una situazione di incertezza sulla loro vita che ne incoraggia la permanenza nel percorso criminale intrapreso. Troppi imputati tra la commissione di un reato e la esecuzione della relativa condanna, commettono delitti sempre più gravi e la condanna nei loro confronti interverrà o quando avranno già maturato autonomamente percorsi diversi per la propria vita o avranno già radicato una professionalità criminale che non sarà più agevole estirpare. E persone condannate a pene accessorie correlate a pene gravi, continueranno ancora per lungo tempo ad esercitare diritti loro non più spettanti, compresi quelli di elettorato attivo con possibilità teorica di incidenza impropria della lentezza della giustizia penale anche sugli esiti delle competizioni elettorali.

Ma è anche l'immagine stessa dello stato di diritto che ne viene compromessa in modo spesso irrimediabile, con effetti negativi a cascata sui comportamenti collettivi e con un danno sociale da assenza di risposta giudiziaria di proporzioni enormi.

La risposta giudiziaria in tempi non più adeguati alle aspettative, con il conseguente avvilimento dei diritti che ne deriva, costituisce uno dei fattori che contribuiscono a impoverire la democrazia. La crisi della giustizia non si presenta, dunque, più solo come un problema degli operatori del diritto ma un problema che investe l'intera comunità in tutte le sue componenti.

Sono certamente rispettabili e legittime diagnosi diverse, ma resta comunque il fatto che il ceto degli imputati e dei loro protettori, molto vasto nel nostro paese, non ha interesse a mutare questo stato di cose e non ne favorirà la soluzione. Ed anche quei politici, che pur sono in grado di rendersi conto delle incoerenze dell'attuale disciplina del processo penale, non sembra siano assillati dalla responsabilità di proporre modifiche adeguate. Conseguenza anche di una cultura giuridica che ha rivolto sempre scarsa attenzione agli aspetti funzionali del processo.

Ma bisognerà comunque trovare il modo di intervenire sui meccanismi di trattamento dei grandi flussi di processi penali, altrimenti la giustizia penale diventerà completamente inefficace, il che comporterà anche l'ulteriore abbassamento del livello di legalità e, conseguentemente, anche dei meccanismi di agibilità dello stato di diritto.

Certamente non spetta ai magistrati cambiare le leggi, ma ad essi compete di segnalare quali sono le incoerenze attuali del sistema che determinano l'inefficacia del processo penale e segnalare tutte le possibili opzioni in grado di porvi rimedio. Nessuno si illude che oggi vi siano le condizioni politiche per una riforma di tale genere, ma è importante che intanto si cominci a ragionare senza pregiudizi ideologici su possibili soluzioni.

Noi magistrati, che veniamo additati come i responsabili della situazione, dobbiamo smascherare questa mistificazione. Dobbiamo dire chiaro e tondo che l'inefficienza del processo penale è, anche e soprattutto, la conseguenza di scelte normative incoerenti.

2. Valutazioni generali sulle risultanze statistiche

Esiste un problema di incidenza eccessiva sulla durata complessiva del processo penale della fase di appello, di cui troppo spesso non si è portati a prendere atto per una sorta di assuefazione a fare riferimento solo al tempo impiegato nella fase, senza riguardo al tempo precedentemente trascorso dalla data di iscrizione della notizia del reato ed al tempo delle fasi che seguiranno. Considerati isolatamente i tempi della fase di appello possono essere in taluni casi anche di per sé giustificabili, ma non lo sono se si sommano i tempi delle varie fasi (indagini, udienza preliminare,

dibattimento di primo grado, dibattimento di secondo grado, cassazione). E con il nuovo codice ce n'è una in più di fase rispetto al vecchio regime processuale: quella dell'udienza preliminare, che non possiamo equiparare alla attività del giudice istruttore di vecchio rito, perché questi, quando era presente nel processo, assorbiva il tempo destinato alle indagini, che ora compete tutto al P.M.¹

a) La durata

Non esiste un rilevamento a livello nazionale sulla durata reale dei processi, esiste però un pregevole lavoro della Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia che ha calcolato la durata delle fasi in base ad una formula che tiene conto di alcune variabili fondamentali che sono oggetto di monitoraggio costante: pendenza iniziale, pendenza finale, procedimenti sopravvenuti ed esauriti.² Le risultanze di questo studio si avvicinano notevolmente alla realtà, come riscontrato con riferimento alla situazione bolognese, ma sono soprattutto in grado di descrivere con notevole approssimazione la relazione di *durata* che esiste tra tutti i distretti, nel senso che essendo i dati di tutti i distretti rilevati secondo lo stesso criterio, le differenze di durata presunta corrispondono ad una effettiva differenza di efficienza funzionale. Il dato è rilevato per circondario, ma viene qui esposto per distretto per motivi di sintesi (v. Parte III).³

Dalla interpretazione di tali dati risulta che la media della **durata complessiva** dei processi a livello nazionale (sino a decisione di cassazione) è differente tra processi trattati dal tribunale monocratico e processi trattati dal tribunale collegiale e che va progressivamente aumentando ed in misura vistosamente maggiore per questi ultimi:

pp. di competenza del tribunale monocratico	gg. 2439 nel 2000	gg. 2787 nel 2001
pp. di competenza del tribunale collegiale	gg. 2664 nel 2000	gg. 3157 nel 2001

Vale a dire che tra il 2000 ed il 2001 è passata dai 6 anni-8 mesi a **7 anni-8 mesi** per i monocratici, e da 7 anni-3 mesi a **8 anni-8 mesi** per i collegiali con un incremento maggiore per

¹ L'udienza preliminare rappresenta di fatto oggi una fase che ha una sua autonomia, che si conclude con una prima deliberazione, sia con contenuto valutativo più limitato, ed è riconosciuta come tale dal legislatore che con l'art. 1 lett. h) della legge 16.7.1997 e con le relative norme delegate ha voluto nettamente diversificare la figura del GIP da quella del GUP.

² Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria - Direzione Generale di Statistica, Movimento dei procedimenti penali: rilevazione dei tempi medi di definizione. Variazione delle pendenze e smaltimento dei procedimenti. Anni 2000- 2001:

“Lo studio dei dati relativi al movimento dei procedimenti penali (per gli anni 2000 e2001), fornisce utili informazioni di sintesi in relazione alla durata media degli stessi ...: A) Indice della durata media: Per il calcolo della durata media dei procedimenti presso i diversi Uffici Giudiziari si è utilizzata la seguente formula ISTAT nota come “formula del magazzino”: ottenuta dal rapporto tra la pendenza media in un dato anno e la semisomma dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti (moltiplicato per 365 se si vuole considerare tale valore mediante una misura espressa in giorni). L'arco temporale che entra in gioco per ogni singolo procedimento è quello compreso tra la data di iscrizione di un procedimento e la sua definizione (che facciamo coincidere con la data di lettura del dispositivo). Per il calcolo, si sono considerati tutti i procedimenti esauriti “con” e “senza” sentenza.

$$365* \frac{(\text{pendenti iniziali} + \text{pendenti finali})/2}{(\text{esauriti} + \text{sopravvenuti})/2}$$

La durata media si riferisce ai soli processi esauriti ed è calcolata sulla base del rapporto moltiplicato per 365 tra la media delle pendenze iniziali e finali e la media tra sopravvenuti ed esauriti.

³ Ovviamente l'identificazione di fattori incidenti sulla non ragionevolezza della durata complessiva del processo penale ci induce a concentrare la nostra attenzione sui soli processi con imputati non detenuti e pervenuti a giudizio attraverso l'udienza preliminare. Nella parte III sono illustrati i criteri di calcolo utilizzati.

questi. Ovviamente poiché si tratta di una media in molti distretti i tempi sono ampiamente più brevi o più lunghi, oscillando tra i 5 anni di Trento agli 11 anni di Taranto

Si osserva come tra il 2000 ed il 2001 i tempi complessivi siano aumentati di circa un sesto per i processi trattati dal tribunale monocratico, di un quarto per quelli trattati dal tribunale collegiale. La proiezione di queste cifre è allarmante.

L'incidenza sui tempi complessivi della **durata della fase di appello** (v.All.- fig. da 1 a 4) è diminuita in termini percentuali tra il 2000 ed il 2001 dal 31% al 27% (monocratico) e dal 27% al **22%** (collegiale) sul totale di durata delle fasi di merito. I valori assoluti (540 gg. nel 2001), rimasti pressoché stabili, variano dai 230 gg. di Bolzano ai 1286 di Caltanissetta. E' aumentata invece la durata delle fasi di indagine e di primo grado.

Se l'analisi viene rapportata ai numeri di processi pendenti (v.All. – fig.6), si verifica che i distretti in cui la durata della fase di appello è inferiore all'anno sono solo 10 su 29 ed hanno complessivamente avuto nel 2001 una pendenza pari a **24.352** processi di appello, mentre i distretti in cui l'incidenza della durata dell'appello è superiore all'anno sono 19 con una pendenza di **86.086** processi, con un valore medio di durata della fase di appello per questi ultimi di 2 anni e 3 mesi (822 giorni)⁴. In termini di valori assoluti si presentano picchi anche più elevati sino a quello di 3 anni dei distretti di Caltanissetta e di Venezia.

I distretti con durata della fase di appello inferiore all'anno rappresentano il **22,45 %** della pendenza totale di tutti i distretti.

Il **77,55 %** dei processi in fase di appello pendenti negli altri 19 distretti impegnano invece (con i sei mesi per il trasferimento di fase) mediamente quasi **tre anni** degli **8 anni e 8 mesi** della durata complessiva del processo (cassazione compresa).

L'analisi evidenzia una situazione particolarmente pesante per quelle sedi di distretto che hanno una presenza di magistrati tra i 200 ed i 500, una situazione leggermente migliore e più omogenea per i 4 distretti con più di 500 magistrati (Milano, Napoli, Roma e Torino), una situazione grosso modo accettabile per la maggior parte dei distretti con meno di 120 magistrati con una punta di eccellenza per i distretti di Trento e Bolzano. Ovviamente vi è un notevole numero di piccoli tribunali con tempi di durata altrettanto contenuti che assumono scarsa rilevanza sulla media nazionale.

Certo, vi sono realtà giudiziarie ove il dato complessivo di durata del processo è migliore, ma – fatta eccezione per Trento e Bolzano che fanno storia a sé – comunque il dato prevalente di durata complessiva (compresi i tempi di trasferimento e quelli di cassazione) è pur sempre tra i 7 anni e 7 anni e mezzo, anche per un distretto come quello di Torino noto per la tradizionale efficienza.

I dati di durata ricavati con questo criterio sono certamente solo presuntivi, ma il confronto, parametrato con i dati reali rilevati presso la sede di Bologna, ha evidenziato che essi sono molto prossimi alla realtà posto che alla durata presunta dei tribunali monocratici del distretto di 1263 gg. fa riscontro un dato reale di 1260 gg. ed alla durata presunta dei tribunali collegiali del distretto di 1418 gg. fa riscontro il dato reale di 1578 gg. (v.All. – fig.7).

L'analisi dei dati di durata rilevati nel distretto di Bologna ha consentito anche di evidenziare che i tempi dei processi definiti dal GUP con rito abbreviato sono stati nel 2002 per la sede di Bologna (v.All. – fig.9) appena inferiori a quelli del tribunale monocratico e della metà per tutti i tribunali del distretto (v. All. – fig. 8).

⁴ Senza considerare i 6 mesi occorrenti per il passaggio da una fase all'altra.

Comunque presso il Tribunale di Bologna la durata reale della fase⁵ dinanzi al Tribunale monocratico tende progressivamente a decrescere essendo passata (v. Allegato - fig. 10) dai **382 gg.** del I trim. 2002 ai **330 gg.** del II trim. 2003, mentre per il tribunale collegiale è aumentata della metà passando da **693 gg.** a **783 gg.** (per il solo giudizio ordinario)⁶. I tempi di definizione dei processi pendenti presso la Corte di Appello di Bologna (esclusi i processi a carico di detenuti) si sono quasi raddoppiati tra il 2000 ed il 2002 passando dai due anni e mezzo del 2000 ai quattro anni e due mesi del 2002 (v. Allegato-fig. 11) .

b) Gli esiti del giudizio di appello

Dall'esame della banca dati di Re-Ge del Tribunale di Bologna è stato possibile rilevare che la percentuale di sentenze di I grado appellate (escluse quelle del GUP), a prescindere dal tipo di esito, è stata del **33,5%** nel 2003 (I sem.) e che è diminuita (del 4%) rispetto a quella del **37,3%** del 2002 (v. Allegato – fig.20) . Non si dispone di dati analoghi a livello nazionale, ma si può rilevare – ed è un dato significativo – che tra i definiti di primo grado ed i sopravvenuti in appello nel 2001 il rapporto è del **19%** di questi ultimi sui primi, circostanza significativa del fatto che una altissima percentuale di processi di primo grado non è soggetta ad impugnazione e/o che vi è un elevato numero di assoluzioni in primo grado (v. Allegato-fig.14) . Dunque il primo grado funziona egregiamente da filtro.

E' stato possibile invece trarre dalla banca dati della Corte di Appello gli esiti analitici delle sentenze di secondo grado (Allegato-fig.15,16,17). L'analisi ha investito tutte le pendenze con un primo rilevamento che ha investito 11.000 posizioni soggettive oggetto di sentenza emessa tra il 1.1.2001 ed il 30.6.2002, ed altri due rilevamenti che hanno riguardato le posizioni definite nei due semestri successivi sino a al 30.6.2003.

Essi evidenziano che solo il **7-8%** dei processi è oggetto di riforma in punto di affermazione della responsabilità, mentre la maggior parte dei processi è oggetto di riforma solo per la parte che riguarda la determinazione della pena⁷, generalmente nella misura di un quarto, con un dato percentuale che è andato diminuendo con il tempo passando dal 41%, al 31% e infine al 27% in coincidenza con l'aumento dei casi di prescrizione passati dall'11%, al 21% ed infine al 24%⁸. Le restanti modalità di definizione sono "conferme" (31%) della sentenza di primo grado ed il resto declaratoria di nullità, inammissibilità o incompetenza.

L'analisi sugli esiti, compiuta anche con riferimento alla tipologia di reato, ha consentito di evidenziare la costante elevata incidenza di riforme in tema di responsabilità per i reati colposi (21,33%, 20,69%, 15%) e contro la P.A. (9,34%, 19,51%, 14,71%) e per i reati fiscali l'elevata incidenza di riforme limitatamente al periodo 2001/I sem.2002 (22,25%).

A tal proposito occorre evidenziare che:

- il permanente alto tasso di riforme totali in materia di reati colposi è diminuito nel 2003 al 15% solo per effetto del notevole incremento delle relative prescrizioni nella misura del 45%,

⁵ I dati che seguono non tengono conto dei **450 gg.** circa che passano tra la data del decreto di rinvio a giudizio del GUP alla iscrizione sul registro del Tribunale.

⁶ A prescindere dalla distinzione di rito i tempi aumentano in relazione alla maggiore complessità dei processi sino ad arrivare mediamente intorno ai 1000 giorni per i processi di fascia più elevata celebrati dal tribunale collegiale.

⁷ Solo nel 5% di questi casi si sono riscontrati aumenti.

⁸ Il totale dei due valori è rimasto invariato attestandosi sul 51%.

- la progressiva riduzione dei casi di riforma dei reati fiscali è stata determinata dal passaggio dell'ondata di applicazione della depenalizzazione conseguente alla legge di riforma della normativa penale fiscale del 2000,
- l'aumento delle prescrizioni dall'11,83% del 2001 al 24,10% del 2003,
- la riduzione dei casi di riforma sul totale dei reati dall'11,67 del 2001 all'8,43% del 2003 è da ricondurre al venir meno della forte incidenza delle depenalizzazioni in materia fiscale del 2001.

Con riferimento alla provenienza (Allegato-fig.18) è interessante osservare che le sentenze del GUP sono quelle soggette alla più bassa percentuale di riforma nel merito (4%) ed alla più elevata in termini di entità della pena (54,3%), mentre il minor numero di modifiche riguarda le sentenze provenienti dal giudice monocratico (rispettivamente 6,9% in punto di responsabilità e 21,6% per la pena)⁹.

A questo punto occorre integrare il dato statistico con l'esperienza che consente di affermare che nella quasi totalità dei casi le riforme nel merito si riferiscono a motivi di impugnazione che avrebbero potuto trovare soluzione con il ricorso per cassazione o con la revisione, con possibilità di riesame del merito in sede di rinvio o di giudizio rescissorio.

Le riforme sul merito delle sentenze di primo grado riguardano in prevalenza ben individuate situazioni nelle quali sia intervenuta nelle more una modifica normativa (come per i reati fiscali) o non si siano formati chiari indirizzi giurisprudenziali, come in materia di valutazione della prova, di nesso di causalità e reati c/o la P.A.. E, difatti, la percentuale del 20-21 % nei casi di responsabilità colposa è riferibile ad una materia contrassegnata da tormentate pronunzie contrastanti del giudice di legittimità. Ma in tali casi è possibile assicurare maggiori garanzie trasferendo i reati colposi (diversi da quelli relativi alla circolazione stradale), ed altri eventuali reati ad accertamento complesso, come ad esempio, i reati di diffamazione a mezzo stampa e calunnia, alla competenza del giudice collegiale.

La constatazione della abituale riproposizione della impugnazione dinanzi alla Corte di cassazione¹⁰, dopo la proposizione dell'appello, dimostra che per evitare gli errori giudiziari possono svolgere un adeguato ruolo correttivo i mezzi di impugnazione che fanno riferimento ai vizi di legittimità, alle prove nuove ed alle prove non valutate.

2. Le soluzioni proposte

I vari interventi che si sono sviluppati sul tema della ragionevole durata del processo dopo la introduzione del principio nell'art. 111 Cost. hanno certamente contribuito ad un monitoraggio di tutte le possibili condizioni che influiscono sulla durata del processo, ma le valutazioni che li accompagnano sono tutte rivolte a identificare la loro compatibilità tecnica con il sistema, nessuno è rivolto ad una prognosi dei vantaggi effettivi conseguibili, cioè di ricaduta ipotizzabile in termini di durata.

La mia valutazione è che la maggior parte dei rimedi suggeriti – a parte quelli che fanno riferimento agli aspetti organizzativi ed alla disciplina della prescrizione – sono scarsamente incidenti sul complesso delle pendenze penali, hanno una ricaduta non adeguata nell'accorciamento

⁹ Dato che potrebbe anche dipendere dalla trattazione di un maggior numero di processi con imputati arrestati in flagranza di reato

¹⁰ Va rilevato che a livello nazionale il numero dei processi pervenuti in Cassazione (51133 nel 2001) equivale grosso modo al totale dei processi definiti in grado di appello in senso pregiudizievole per l'imputato. Difatti, se vengono eliminati dai processi definiti in appello (95683 nel 2000 e 72671 nel 2001) i due terzi per i quali è presumibile – in base ai dati della Corte di Bologna - vi sia stato accoglimento dei motivi di appello (per riforma, riduzione della pena, prescrizione e vizi formali), considerato che i ricorsi si riferiscono a posizioni soggettive, i numeri si equivalgono.

dei tempi e sono prospettabili in relazione ad un numero non rilevante di processi: quelli che per qualche motivo o resistenza particolare subiscono un andamento differenziato.

Ed anche sommando gli effetti positivi di tutte le modifiche tecniche proposte, i tempi di durata complessiva ne sarebbero influenzati in misura non significativa o, comunque, non adeguata alle aspettative, perché il problema che qui si pone non è quello di risolvere e ricondurre nell'alveo della normalità alcuni processi che trovano resistenze insuperabili ad essere trattati: questo è un problema diverso, anche se deve essere comunque affrontato.

Il problema di cui qui ci occupiamo riguarda invece la fisiologia del processo penale, la normalità dei processi e la normalità della loro durata media. I dati statistici esposti provano che la sua entità è rilevante e che le prospettive sono di un progressivo aggravamento della situazione. Ci dicono che essa è molto al di là di una normalità accettabile e, quindi, occorre intervenire con rimedi in grado di fornire una risposta significativa, incidente in modo radicale sui tempi del processo penale. Anche perché oggi la giustizia viene vissuta non più e non solo come momento di supremazia dello Stato, quanto piuttosto come diritto della collettività, come servizio che lo Stato deve rendere ai cittadini e che per essere tale deve essere reso in tempi ragionevoli.

Solo incidendo sulla struttura delle fasi di giudizio è possibile ridurre in misura significativa i tempi della giustizia penale, come - nella fase della esecuzione della pena - solo la eliminazione dell'udienza del Tribunale di Sorveglianza potrà consentire di ridurre ancora la forbice tra commissione del reato e esecuzione della condanna. E, difatti, al termine di un processo che dura quasi dieci anni, ne passano almeno altri tre per dare esecuzione alle sentenze definitive di condanna.¹¹

L'impressione che ne traggio è che la dottrina sinora si sia limitata a girare intorno al problema. Le resistenze ad un intervento di razionalizzazione sono segnate da ideologismi culturali e da tautologie¹², come la asserzione che¹³: *“si tratta di un problema che non può non essere storicizzato....la reiterazione dei giudizi di responsabilità degli imputati si profila irrinunciabile....riflette l'articolazione culturale e politica della società italiana ...al doppio grado di merito corrisponde il meccanismo della doppia lettura da parte dei due rami del Parlamento....il sistema dei gravami viene vissuto come strumento di garanzia....andrebbe anche considerata la esigenza di collegialità rispetto alle iniziative individuali controvertibili”*¹⁴.

¹¹ In occasione della giornata nazionale dei Giuristi Democratici (Bologna - 8 novembre 2003) il prof. Emilio Santoro ha comunicato che una sua recente ricerca ha evidenziato che a livello nazionale sono circa 80.000 le posizioni esecutive destinate ad attendere 3 o 4 anni prima di essere valutate. Da una analisi del Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Genova risulta che questi tempi variano dai 4-6 mesi ai 6-7 anni (Lino Monteverde – Le novità del sistema sanzionatorio ed il problema dell'effettività della pena).

¹² *“Ritenere che una sentenza di merito contraria ad una precedente sia intrinsecamente “giusta”, in quanto posteriore, è errore logico, perché solo una convenzione logico-giuridica induce ad attribuire prevalenza alla sentenza di appello ed a ritenere “errata” quella precedente di primo grado. Nella realtà la doppia e successiva valutazione da una parte tende a deresponsabilizzare il primo giudice che si aspetta un controllo più responsabile da parte del secondo, dall'altra pone questo nella condizione di fidarsi del primo giudizio e lo porta inevitabilmente a confermare la prima decisione sulla responsabilità, se non altro perché è naturalmente portato a ripercorrere gli stessi percorsi logici ed anche a persistere nella vischiosità degli stessi errori di valutazione eventualmente fatti dal giudice di primo grado. Tanto più perché egli conosce il materiale processuale cristallizzato nelle forme scritte in cui è stato assicurato dal giudice di primo grado, sicché tutto è predisposto perché gli errori di interpretazione si ripetano pedissequamente”*(da “Appello per la riforma dei mezzi di impugnazione nel processo penale” sottoscritto il 9.1.2003 dai magistrati P.Celentano, G.Ciccarelli, C.Nunziata, L.Grassi, D.Grohman, M.Longo, P.Mancuso, A.Sgambaro, B.Tinti, V.Zincani).

¹³ Giorgio Sprangher, Sistema delle impugnazioni penali e durata ragionevole del processo, Corriere giuridico n.10/2002, 1261

¹⁴ Lo stesso autore suggerisce di limitare l'appello solo ai casi di condanna, di arginare il gravame nei casi di “riconoscimento da parte dell'imputato dell'impianto accusatorio”, di intervenire eventualmente sull'appello incidentale (nella pratica quasi mai praticato), di demandare alla S.C. la diversa qualificazione giuridica del fatto. Gli

Ma anche chi si pone su queste posizioni è disposto a riconoscere che esiste un problema di durata ragionevole del processo penale e che esso deve essere assolutamente affrontato; individua esattamente il problema nei tempi morti delle fasi di passaggio da un grado all'altro, ma ritiene che essi siano eliminabili migliorando i meccanismi organizzativi. I grandi numeri ci dicono che gli imbuti che si creano tra una fase e l'altra sono, invece, spesso insuperabili.

E' stato, difatti, da altri ricordato che *“il nuovo modello costituzionale di processo, combinando le garanzie proprie dei sistemi di tipo accusatorio con quelle previste per compensare i difetti processuali di tipo inquisitorio, alla fine determina un cumulo di previsioni garantistiche che certamente appare inconciliabile con una prospettiva realistica di efficienza processuale essendo risaputo che i tempi del processo si allungano più questo è garantito”*.¹⁵

Il principio costituzionale della ragionevole durata non può essere considerato solo *“un auspicio”*, perché è *“la norma cardine alla quale le altre sono subordinate; è la norma che impone una rivisitazione del nostro sistema processuale al fine di verificare se ed in quale misura i singoli istituti siano compatibili con esso”*.¹⁶

Era inevitabile che la scelta di mantenere i caratteri ed il peso di due diversi modelli processuali, quello accusatorio e quello inquisitorio¹⁷, avrebbero determinato un appesantimento dell'intero processo che di fatto comporta per la maggior parte degli imputati l'impossibilità a sostenerne i costi eccessivi. Ma neanche i maggiori costi economici hanno svolto una funzione disincentivante delle impugnazioni, dal momento che la criminalità gode di ampie risorse economiche e lo Stato si è assunto – ed è ineccepibilmente giusto – gli oneri economici per gli imputati non abbienti. E rispetto alla prospettiva dei vantaggi, anche economici, rappresentati dai riti alternativi prevale sempre quella naturale spinta alla dilatazione dei tempi determinata dalla prospettiva della prescrizione che nessun difensore diligente si assume la responsabilità di trascurare.

La mancanza di una analisi sulla ricaduta in termini di grandi numeri delle modifiche proposte e l'approccio, spesso astratto o esclusivamente tecnico giuridico, non hanno consentito a molti giuristi di individuare soluzioni adeguate.

Ma analizziamo una per una le obiezioni e suggerimenti proposti per rendere effettiva il principio della durata ragionevole del processo:

- C'è chi ritiene che l'eccessiva lentezza dei processi sia dovuta a colpevole inosservanza dei termini processuali da parte dei magistrati ed a negligenza dei dirigenti nel farli osservare e suggerisce una maggiore severità disciplinare. Altri ritengono che per consentire di aggirare almeno in parte queste difficoltà occorrerebbe agevolare lo sviluppo della formazione professionale favorendo la specializzazione dei magistrati. Tali valutazioni non possono riferirsi all'intera categoria, ma possono riguardare solo qualche realtà sfuggita ai controlli, che sono reali, effettivi e continui. I dati statistici indicano una incapacità diffusa e strutturale della macchina giudiziaria a produrre risultati in tempi ragionevoli.
- C'è chi punta il dito sulla incapacità dei dirigenti a gestire il lavoro giudiziario e suggerisce di affiancare ai capi degli uffici giudiziari un tecnico delle organizzazioni complesse, esperto della macchina giudiziaria. Ma è lo stesso sistema normativo che non consente una gestione funzionale e comunque, come recenti esperienze hanno evidenziato,

unici suggerimenti innovativi in grado di produrre risultati positivi potrebbe essere quello della sentenza predibattimentale emessa sull'accordo delle parti e le ipotesi definitorie conseguenti a condotte risarcitorie o riparatorie

¹⁵ M. Della Costa, Il processo penale tra garanzie ed efficienza - incontro di studio del CSM, 4-6 dicembre 2000.

¹⁶ G. Verde in La durata ragionevole del processo, Quaderni del CSM, pag.10.

¹⁷ La esigenza di rivalutazione del merito in fase di appello si basa su un atteggiamento di sfiducia nei confronti della prima decisione, che era fisiologico nel processo inquisitorio, allorché questo era regolamentato in modo tale da non assicurare alla difesa tutti i poteri che oggi essa può tempestivamente esercitare.

esistono pochissimi tecnici delle organizzazione complesse in grado di comprendere i meccanismi del sistema giudiziario. L'unica strada praticabile per ottenere dei benefici su questo piano è quella di subordinare l'attribuzione delle funzioni direttive alla frequentazione di corsi di formazione da parte dei magistrati che si candidano a tali incarichi. Il differenziale di buoni risultati realizzabile attraverso una buona gestione, certamente significativo, è percepibile dai dati di alcune realtà come quelle di Trento e Torino, nelle quali, però, comunque un processo è destinato a durare mediamente 7 anni e mezzo nel distretto di Torino e 5 anni nel distretto di Trento¹⁸, che è comunque troppo per realtà che dovrebbero costituire il campione di riferimento.

- C'è chi "candidamente" ha affermato che per attuare il principio costituzionale della ragionevole durata del processo occorre attuare la separazione delle carriere dei magistrati requirenti rispetto a quelli giudicanti. Nessuno, però, è riuscito a fornire una spiegazione oggettivamente logica di questa relazione, che si prospetta come frutto di una scelta ideologica, politica e culturale assolutamente indipendente dalla ragionevole durata. Certamente una oculata gestione delle notizie di reato da parte del P.M. è in grado di influire positivamente sui flussi del lavoro giudiziario nelle varie fasi successive a quella delle indagini sia in termini di razionalizzazione dei flussi sia di valutazione più accorta dei casi in cui valga la pena di portare il procedimento a giudizio. Ma chi sostiene che ciò non avvenga già, non si rende conto che l'attività del P.M. è già stata ricondotta per forza di cose in questa condizione e che sono già innumerevoli i casi in cui il P.M. rinuncia alle indagini per effetto di una valutazione prognostica sul piano probatorio o della irrilevanza. E' chiaro che le valutazioni del P.M. sono necessariamente influenzate anche da un inevitabile margine di soggettività e che sarà impossibile fissare dei criteri aprioristici per impedire che una certa aliquota di procedimenti venga portata a giudizio in previsione di una eventuale assoluzione dell'imputato. Certamente solo la cultura della giurisdizione potrà fare da argine ad un eccesso di tendenza alla criminalizzazione da parte del P.M., ma le iniziative in materia di separazione delle funzioni non vanno in questa direzione. Il problema non sono le disomogeneità marginali, che sono fisiologiche, bensì i numeri massicci di processi per reati comuni che non si riescono a smaltire e che al giorno d'oggi o sono destinati ad una prescrizione irrimediabile (generalmente quelli di rito monocratico), o sono destinati ad essere trattati con ritardi inaccettabili (generalmente quelli più gravi di rito collegiale).
- è possibile agire utilmente – anche se non di molto e sempreché si tratti di un ufficio ben gestito - sui tempi medi di trasferimento del procedimento dalla fase di indagini a quella di giudizio, dal primo e secondo grado ed in Cassazione. Se sui primi e sugli ultimi si può intervenire con modifiche organizzative dei servizi di cancelleria ed aggiornando il sistema delle notifiche, è possibile fare poco sui tempi di attesa, sugli imbuto che vengono a crearsi tra le varie fasi di giudizio e sui tempi di rinvio tra una udienza ed un'altra. Peraltro sempre più spesso la difficoltà ad aumentare il numero di udienze dipende dalla impossibilità delle cancellerie di predisporre e smaltire il corrispondente lavoro piuttosto che dalla indisponibilità dei magistrati. Certamente occorre lavorare anche in questo senso, ma non è sufficiente¹⁹.
- Altra illusione è quella di aumentare il numero di reati da depenalizzare. La depenalizzazione del 1999, ha dato scarsi risultati in termini di riduzione dei tempi della giustizia. La diminuzione del carico di lavoro in appello è stata intorno a 5-10 % e, peraltro

¹⁸ Il dato di Trento è comunque influenzato anche da specifici caratteri del territorio e da scarsa presenza criminale, come confermato dalla analoga situazione di Bolzano.

¹⁹ Vi è una inadeguatezza ed una grave carenza degli organici del personale (6542 le unità mancanti su scala nazionale); la mancata stabilizzazione, da sette anni, dei circa 1800 lavoratori a tempo determinato (ex LSU); il continuo ricorso al lavoro temporaneo; tutto questo si ripercuote in termini di aggravamento delle condizioni di lavoro in relazione alla sostenibilità, dei livelli e delle modalità delle prestazioni attualmente erogate.

anche apparente, in quanto si è trattato di reati che altrimenti sarebbero stati destinati alla prescrizione. L'ulteriore depenalizzazione preannunciata inciderà in misura irrisoria, dal momento che tutte le ipotesi possibili di depenalizzazione che potranno essere prese in considerazione, anche se potranno interessare un numero notevole di reati, riguarderanno pochissimi casi processuali²⁰, trattandosi di ipotesi di reato che generalmente trovano scarsa applicazione, alle quali non corrisponde un numero proporzionale di processi. La massa dei processi è composta per ben oltre il 90% da ricettazioni, furti, spaccio di stupefacenti, rapine e da altri reati che non potranno mai rientrare nella depenalizzazione.

- Altri ritengono che è possibile ridurre il carico di lavoro anche attraverso efficaci strumenti di deprocessualizzazione deviando verso i centri di mediazione tutti quei procedimenti (i "classici" reati procedibili a querela) che possono essere definiti anche transattivamente. Ciò è già stato in parte realizzato con il Giudice di Pace, evitando che la crisi del processo penale esplodesse in misura peggiore di quanto oggi non sia. Certamente si può fare ancora qualcosa in questa direzione²¹, ma i dati statistici che ci allarmano riguardano ben altre fattispecie.
- I criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti possono svolgere una effettiva funzione deflativa, ma la assenza di chiare disposizioni in merito alla attualità dell'art. 227 della legge 51/1998 crea sconcerto e non ne agevola l'utilizzazione. Certamente introdurre meccanismi di gestione strategica in un sistema che ne è sempre stato privo, può contribuire a realizzare una ottimizzazione delle risorse disponibili.
- La razionalizzazione delle circoscrizioni giudiziarie certamente potrebbe portare qualche sollievo alla struttura giudiziaria²². E' nella natura delle cose, ma essa influisce su realtà e su quantità minimali di pendenze al confronto dei grandi numeri dei processi penali pendenti nelle grandi sedi. Costituisce uno dei tanti meccanismi di ottimizzazione delle risorse che è necessario attuare, ma destinati ad incidere scarsamente, in quanto già attualmente il personale degli uffici con poche pendenze viene comandato negli uffici più oberati. Il problema è diverso e più ampio: si tratta di realizzare un sistema di ottimizzazione di tutte le risorse, che passi attraverso una diversa organizzazione delle attività di supporto ai magistrati (cancellerie e servizi amministrativi) che, peraltro, tenga conto delle innovazioni informatiche che costituiscono un patrimonio di cui non sono state ancora sfruttate tutte le potenzialità. Su questo piano poco risulta essere stato fatto e molto tempo occorrerà ancora per cambiare mentalità e prassi.
- Molti, individuando l'allungamento dei tempi nella sproporzione esistente tra le forze della magistratura ed il numero dei procedimenti, ritengono che le politiche di potenziamento del sistema giudiziario debbano essere dirette prevalentemente ad aumentare il numero dei magistrati²³. Pochi sono disposti a riconoscere che occorre intervenire sulla domanda,

²⁰ Una più vistosa depenalizzazione è stata quella del 2000 che ha interessato numerose ipotesi di reati fiscali. Essa ha inciso in misura vistosa sulle quantità di assoluzioni con la formula "il fatto non costituisce reato" pronunziate nel 2001 e 2002. Dalle statistiche degli esiti di riforma totale dei processi di appello della Corte di Appello di Bologna è verificabile un passaggio dal 22% del 2001 all'8% del secondo trimestre 2002 ed al 6% del primo semestre 2003 (v. figure 15-16-17).

²¹ E' stato riscontrato che l'istituto della conciliazione dinanzi al Giudice di Pace nel distretto di Bologna incide nella misura del 2,4% dei casi di definizione (figura 20).

²² I dati statistici dimostrano che l'introduzione del giudice unico, che ha determinato un aumento della dimensione media degli uffici giudiziari con la fusione di preture e tribunali, non ha comportato un significativo recupero di efficienza, probabilmente perché ha coinciso con l'introduzione delle riforme collegate al cd. "giusto processo". Daniela Marchesi (in "Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile", Il Mulino) sottolinea, comunque, che con la riforma del giudice unico gli uffici sottodimensionati si sono ridotti dal 87% del 1996 al 72% del 2001.

²³ In proposito Giovanni Verde (op.cit.) osserva: "In Italia operano già, mettendo insieme coloro che a vario titolo e in vario modo esercitano la funzione di giudicare, circa trentamila giudici. Un aumento ulteriore e

piuttosto che sull'offerta di giustizia. Attualmente, difatti, il sistema normativo è strutturato in modo da favorire coloro che, potendo trarre beneficio dai tempi lunghi del processo²⁴ puntando alla prescrizione del reato, sono portati a moltiplicare le richieste rivolte ad impegnare il giudice, ricorrendo anche a defatiganti eccezioni formali²⁵. Di conseguenza è svuotato l'effetto incentivante delle riduzioni di pena per i riti alternativi, senza che ciò sia controbilanciato da un minimo di attività promozionale rivolta ad informare l'utenza di giustizia sui minori costi ed i meno pesanti effetti, ad esempio, della pena patteggiata.

- Attualmente per ottimizzare le risorse si potrebbero liberare energie giudiziarie pari ad un quinto di quelle disponibili, solo se si dirottassero verso processi destinati ad una conclusione di merito le energie impiegate nei processi che si prescrivono, che ammontano quasi al 25% dei processi esauriti in secondo grado che richiedono – con le attuali disposizioni - comunque una molteplicità di adempimenti. Il dubbio è che questa percentuale sia destinata ad aumentare vertiginosamente e che una massa cospicua di processi destinati alla prescrizione continuerà a paralizzare per i prossimi anni buona parte dei giudici penali.
- La prescrizione in corso di procedimento deve diventare evento del tutto eccezionale. A tal fine occorre intervenire per evitare l'uso dilatorio e strumentale delle garanzie di difesa (la c.d. difesa dal processo, anziché difesa nel processo), prevedere la sospensione della prescrizione durante le impugnazioni, ripensare all'incidenza delle attenuanti generiche sul computo dei suoi termini ovvero limitare la prescrizione del reato sino alla chiamata in giudizio ed prevedere autonomi e diversi termini di prescrizione per fase del processo.
- Tutti gli altri strumenti tecnici suggeriti dalla dottrina non hanno una ricaduta in termini generali tale da incidere significativamente sui grandi numeri, anche se possono ridurre gli ostacoli che si frappongono alla razionalizzazione della gestione del lavoro giudiziario. Certamente il sistema delle incompatibilità deve essere riesaminato, circoscrivendone l'incidenza al nucleo essenziale; il sistema delle nullità e della inammissibilità delle prove deve essere rivisto; occorre abolire avvisi e comunicazioni ripetitive, sovrabbondanti e superflue; riformare in radice il sistema delle notificazioni, che oggi non assicura conoscenza effettiva ed è frequente causa di nullità per ragioni del tutto formali; devono

indiscriminato non è possibile, perché la categoria dei giudici deve essere assai selezionata – e con i grandi numeri non è facile adoperare correttamente un filtro adeguato -; perché un corpo giudicante assai esteso configge inevitabilmente con un regime di democrazia; perché una nazione non può pagare un prezzo così alto, quale paga destinando i suoi giovani migliori a una funzione che in definitiva è una funzione di controllo”.

²⁴ Daniela Marchesi osserva peraltro che “la parcella dei difensori è strettamente legata al numero di attività svolte nell’ambito del processo e pertanto alla lunghezza della causa...tale circostanza incentiva questi ultimi a utilizzare tali poteri di gestione per allungare il più possibile la durata dei processi...è dunque necessario che sia consentito al difensore di ottenere comunque un parte rilevante del compenso anche se le parti giungono a una transazione prima dell’avvio del processo o, al massimo, entro la prima udienza.” Osserva inoltre l’autore che “la domanda di giustizia civile è patologicamente gonfiata dall’effetto combinato di diverse variabili, e in particolare dalle norme che interessano la determinazione del tasso di interesse legale e la ripartizione delle spese in giudizio tra parte vincente e parte soccombente (di fatto solo occasionalmente la parte soccombente rifonde per intero quella vincente per le spese sostenute), e dalla lunghezza stessa dei procedimenti (quanto più è elevata, tanto più rende vantaggioso il comportamento opportunistico della parte in torto).”

²⁵ Vittorio Grevi (Il Corriere, 12.1.2002, “Le garanzie utili e quelle dannose”) sottolinea la necessità di “distinguere tra garanzie irrinunciabili, che sono anzitutto quelle di livello costituzionale, che sono innanzitutto quelle corrispondenti a imprescindibili ragioni di giustizia, e garanzie che invece producono molte volte soltanto l’allungamento dei tempi processuali.” Ennio Amodio (La procedura penale dal rito inquisitorio al giusto processo, 26.6.2003) afferma che “si tratta di una interpretazione che stravolge la gerarchia dei valori costituzionali e trasforma il principio dello speedy trial, sorto in funzione di garanzia dell’individuo contro gli abusi derivanti dal protrarsi ingiustificato dei processi, in una sorta di congegno al servizio della difesa sociale, idoneo a prevalere sui diritti dell’imputato”. E così questa scuola di pensiero, dopo avere preteso l’eliminazione di qualsiasi residuo del processo inquisitorio, difende strenuamente la sopravvivenza dell’appello come riesame del merito, istituto estraneo al rito accusatorio, che ha giustificazione e radice solo nel processo inquisitorio.

essere eliminate le varie cause di sospensione del processo per effetto di riconsunzione e patteggiamento allargato e tutte le altre disposizioni processuali che non consentono di programmare ed organizzare per tempo l'impiego dei magistrati; devono essere razionalizzate le procedure di cooperazione giudiziaria internazionale.

- Si prospettano come meccanismi di semplificazione anche la concentrazione delle motivazioni, l'aumento dei casi di preclusioni in appello con l'attribuzione di una maggiore rilevanza alla formazione progressiva del giudicato, un giudizio di appello semplificato in caso di richiesta di riduzione della pena²⁶. E' stata proposta come rimedio per favorire la durata ragionevole del processo anche la compressione del potere di impugnazione della pubblica accusa, senza evidenziare che, comunque, esso inciderebbe in misura irrisoria sul lavoro giudiziario perché sono rarissime le impugnazioni da parte della pubblica accusa. Tutti interventi che possono assumere significato e rilevanza se inseriti in un contesto riformatore complessivo, ma che senza un contesto strutturale decisamente diverso e coerente con la nuova impostazione data dall'art. 111 Costituzione, appaiono decisamente velleitari.

Quando sarà attuato il processo telematico sarà possibile registrare una sensibile velocizzazione dei tempi dei processi, migliorare l'efficienza degli uffici giudiziari e, consentire a tutti gli operatori del settore - magistrati, avvocati, cancellieri, ufficiali giudiziari - di investire il proprio tempo ed il proprio impegno solo ed esclusivamente nelle attività intellettuali di analisi, dibattito e confronto focalizzate sui punti essenziali delle questioni in discussione. Ma, quando questo risultato sarà realizzato, anche un processo che dovesse durare solo 4 o 5 anni sarà avvertito come di una lunghezza insopportabile per una società educata ad ottenere la soluzione dei propri problemi in tempo reale.

3. L'attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata

Il rimedio in grado di incidere in modo significativo sui tempi della giustizia penale resta la riforma del sistema stesso dei mezzi di impugnazione. Si tratta di una riforma che potrebbe essere attuata a costo zero e senza traumi organizzativi, casomai accompagnata da una redistribuzione del carico dei ricorsi di legittimità, trasferendone in parte la competenza sulle Corti di Appello delle sedi di distretto contigue a quello di appartenenza del giudice di primo grado (la Corte di Cassazione potrebbe conservare il suo ruolo per i reati di competenza delle Corti di Assise e, volendo, anche per quelli di competenza dei Tribunali Collegiali).

Le Corti di Appello, insieme al ruolo di controllo dei vizi di legittimità sulle decisioni dei tribunali delle corti contigue, potrebbero assicurare la funzione di riesame del merito dei processi del proprio distretto nei soli casi di rinvio disposto dalla Cassazione o dalla Corte contigua. Nella pratica il riesame del merito non sarebbe abolito, ma ne sarebbe limitata l'applicazione ai soli casi in cui il giudizio di legittimità (da parte della Cassazione o della Corte contigua) dovesse ritenerlo necessario. Come già avviene attualmente con il giudizio di rinvio che dopo la decisione della Corte di Cassazione, oggi realizza in pratica il quarto e a volte anche il quinto grado di giudizio.

E' pur, vero che c'è il rischio che si riversino sul ricorso per motivi di legittimità e sulla revisione tutte le impugnazioni che ora trovano sfogo nell'appello sul merito, ma sarebbero in gran parte falcidiati dalla verifica di ammissibilità eseguita *de plano*²⁷ e la sentenza diventerebbe

²⁶ Mario Chiavario, intervenendo il 10.4.2003 al seminario sulla ragionevole durata del processo, organizzato presso la Camera dei deputati, ha proposto la trattazione da parte di un solo consigliere degli appelli per la sola pena per i quali vi sia il consenso del p.m.

²⁷ Che in Cassazione riduce i ricorsi nella misura quasi del 50%.

immediatamente esecutiva. E' pur vero che un processo con durata inferiore porterebbe fisiologicamente ad un aumento di ricorsi in relazione a tutti quei processi che non sarebbero più dichiarati prescritti. Ma intanto sarebbero state già liberate risorse umane per farvi fronte.

La eliminazione del riesame del merito in sede di appello (ovvero la riduzione dell'appello ai soli casi di esame delle prove nuove o non valutate) porterebbe alla riduzione della durata complessiva dei processi in una misura che si può stimare in un terzo e consentirebbe di liberare anche grandi risorse che, una volta reinvestite, potrebbero consentire di ridurre ulteriormente i tempi processuali ed avviare il circuito virtuoso del funzionamento dei riti alternativi, sino ad oggi scarsamente applicati proprio per la prospettiva di potere pervenire alla prescrizione del reato.

Se il problema è, invece, quello di lasciare funzionare un meccanismo che consenta di attenuare la pena, allora si potrebbe pensare di introdurre in parallelo un istituto che consenta di attribuire un valore aggiunto alla pena che divenga esecutiva a breve distanza dalla commissione del fatto, in modo da disincentivare il ricorso all'impugnazione ed incentivare maggiormente quello al patteggiamento: una sorta di patteggiamento sulla esecuzione della pena potrebbe aggiungersi a quello sulla determinazione della pena ex art. 444 c.p.p. ed alla definizione ex art. 438 c.p.p. (con la previsione, a regime, di un riequilibrio delle riduzioni di pena da un terzo ad un quarto).

Se vi è la preoccupazione di un uso smodato della pena da parte dei giudici monocratici, è ipotizzabile la estensione del giudizio di revisione alla nuova prova (o alla prova non valutata) relativa ad una circostanza di fatto in grado di incidere in misura significativa sulla entità della pena in tutti i casi in cui in primo grado sia stata comminata in concreto una pena della reclusione pari o superiore ai quattro anni.

Una riforma dell'appello in tal modo impostata dovrebbe evidentemente lasciare intatto il controllo di legittimità come momento di valutazione delle carenze motivazionali della sentenza di primo grado e consentire la riammissione all'esame di merito nei casi previsti dall'art. 606 lett. e) del c.p.p..

Anzi la verifica di legittimità dovrebbe essere ancora più penetrante estendendosi anche a tutti quei passaggi procedurali che possano aver privato l'imputato della fase dell'udienza preliminare, che oggi costituisce una fase di piena delibazione, parificabile ad un primo giudizio sia pure di contenuto più limitato, avendo il legislatore con l'art. 1 lett. h) della legge 16.7.1997 e con le relative norme delegate diversificato la figura del GIP da quella del GUP.

E, se proprio non si dovesse riuscire a superare le resistenze e si dovesse abbandonare la prospettiva di dare coerenza al sistema accusatorio, si potrebbe per lo meno prevedere una struttura semplificata (de plano) di giudizio di appello e/o lasciare intatto l'appello sul merito per tutti i casi di competenza della Corte di Assise.

PARTE II

La necessita' di restituire coerenza al sistema

Se la nostra cultura tradizionale ci induce a credere che il processo sia migliore se è circondato da più garanzie, è necessario attuare sino in fondo quelle introdotte dall'art. 111 della Costituzione e sfuggire alla suggestione secondo cui la somma di garanzie incoerenti tra di loro fornisca un valore aggiunto. Le garanzie scritte solo sulla carta e prive di effettività costituiscono un valore negativo ed in aritmetica il più ed il meno si annullano determinando un risultato che non può essere maggiore dell'apporto di uno dei due addendi.

La nuova formulazione dell'art. 111 Cost. fissa i nuovi parametri di portata costituzionale che devono regolare il processo penale: alla garanzia del controllo di legittimità sulla decisione di

merito sono stati aggiunti, tra gli altri, quelli relativi alla formazione della prova in contraddittorio tra le parti e la definizione del carattere di “*ragionevole durata*” che deve governare il rapporto tra meccanismo processuale e tempo necessario a porlo in esecuzione.

È stato stabilito che nuove regole devono informare i meccanismi di celebrazione del processo e che questi possono essere considerati compatibili con la norma costituzionale solo se la decisione viene assunta in contraddittorio e la durata del processo che ne deriva sia *ragionevole*. In altre parole si dice che la legge deve assicurare che la sentenza definitiva intervenga ad una distanza temporale dall’inizio del processo che ne salvaguardi gli obiettivi, senza recare all’imputato un danno in sé per il solo fatto della sua durata per effetto di adempimenti non strettamente funzionali alle finalità perseguite con il processo.

In questa logica, dunque, la durata del processo non può essere intesa essa stessa come una garanzia quanto piuttosto una modalità di utilizzazione delle garanzie, che consente l’esercizio del diritto di difesa e delle altre garanzie processuali solo nei limiti in cui non siano destinate a protrarre la durata del processo al di là di ogni ragionevole limite.

Per altro verso il meccanismo per pervenire alla decisione, nella previsione costituzionale, deve essere adeguato a governare il lavoro intellettuale di accertamento delle responsabilità penali con il fine di pervenire ad una decisione in un tempo ragionevole, dovendosi evidentemente ritenere obiettivo del processo penale quello di assicurare all’innocente una rapida decisione ed al colpevole la condanna ad una pena che ne consenta una rieducazione sollecita.

La stessa norma costituzionale ha introdotto una serie di ulteriori parametri che sono indicati come idonei a garantire la giustezza del processo e della relativa decisione.

In questo quadro di riferimento costituzionale ci si chiede se quella del giudice di merito debba essere considerata per definizione una decisione non rivedibile se non per vizi di legge e se non vi sia più spazio per regole processuali che consistano in una mera ripetizione di adempimenti o fasi processuali, oltre quelle rivolte alla realizzazione delle esigenze funzionali costituzionalmente previste. E, se, quindi, solo la violazione di una norma di legge sia sostanziale che processuale debba assicurare la rivalutazione del fatto, nei limiti in cui essa abbia inciso sulla precedente decisione.

Al di fuori di questo limite, il riesame del merito sia in termini di affermazione della responsabilità sia in termini di quantificazione della pena sembra non trovare alcuno spazio, anche perché altra disposizione costituzionale è finalizzata ad assicurare rimedio all’errore giudiziario. Ne consegue, dunque, che il rimedio all’errore di merito e, cioè, il riesame del merito del processo potrebbe essere considerato compatibile solo al di fuori del processo e dopo la sentenza definitiva. Esso è, difatti, assicurato dall’istituto della revisione, mentre l’appello come riesame del merito del processo è istituito non solo non previsto dalla costituzione, ma che anzi potrebbe essere considerato contrastante con i nuovi parametri da essa imposti.

L’estraneità dell’appello al nuovo modello costituzionale di struttura del processo si può desumere anche da tutto il complesso delle nuove disposizioni sul *giusto processo*, che hanno attribuito rilievo costituzionale a tutti gli strumenti per pervenire ad una giusta decisione inserendoli all’interno di un modello caratterizzato dal contraddittorio. Ne deriva l’esclusione della possibilità di considerare il meccanismo di riesame dello stesso fatto in una diversa fase come la strada per assicurare la giustezza della decisione, sicché l’appello a tutto campo, così come previsto oggi dal codice di procedura, finisce per risultare non più compatibile con la esigenza di assicurare la ragionevole durata del processo.

È pacifico, difatti, che l’appello è un istituto che si esaurisce in una mera diversa lettura del processo di primo grado, che non è priva di ricadute sulla durata complessiva del processo, dal momento che la sua celebrazione comporta una serie di adempimenti (citazioni, avvisi, depositi, etc.) cui è collegato il decorso di termini, certamente incidenti sulla durata del processo.

Peraltro la insuperabile interrelazione stabilita nella norma costituzionale tra giustezza della decisione e percezione diretta della prova da parte del giudice sembrerebbe escludere che alla sentenza di appello, pronunciata senza percezione diretta della prova, possa essere attribuita l'efficacia di ribaltare una decisione assunta da un giudice che ha invece direttamente percepito una prova formata attraverso il contraddittorio delle parti.

Con la riforma dell'art. 111 Cost. è stato, dunque, impostato un nuovo modello di processo penale che ha introdotto elementi prima sconosciuti al modello disegnato dal codice di procedura penale.

La Corte Costituzionale nella motivazione della sentenza 288/1997 - con riferimento all'art. 2, comma 1, del Protocollo addizionale n. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che ha introdotto il principio secondo cui il colpevole di una infrazione penale "ha il diritto di sottoporre ad un tribunale della giurisdizione superiore la dichiarazione di colpa o la condanna") - aveva ricordato che *“la garanzia del doppio grado di giurisdizione non è costituzionalmente prevista in quanto il tenore della disposizione della convenzione richiamata non legittima una interpretazione per cui il riesame ad opera di un tribunale superiore debba coincidere con un giudizio di merito, ma consente anzi di ritenere che il principio si sostanzia nella previsione del ricorso in Cassazione già previsto dalla Costituzione italiana.....Ove si volesse, poi, sostenere che, essendo la ricorribilità in Cassazione già prevista dalla Costituzione, l'art. 2, comma 1, ha introdotto il diritto ad un secondo grado di giudizio di merito, si incorrerebbe in un palese vizio logico, in quanto la norma convenzionale verrebbe interpretata alla luce del diritto interno, come se la disposizione pattizia avesse il ruolo di riempire i vuoti dell'ordinamento nazionale. Vuoto che, tra l'altro, non si porrebbe in contraddizione con l'ordinamento costituzionale italiano, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di non rilevanza costituzionale della garanzia del doppio grado della giurisdizione di merito (vedi, da ultimo, sentenze n. 438 del 1994 e n. 543 del 1989).”* E la stessa Corte Costituzionale con già con la sentenza 117/1973 aveva affermato che il doppio grado di giudizio non inerisce, per necessaria implicazione, alla garanzia della difesa e che *“può ritenersi, anzi, che il principio del doppio grado non esprime l'esigenza della piena cognizione in ogni grado della giurisdizione....e il legislatore ordinario può diversamente strutturare il processo di appello disciplinando, nell'ambito della sua discrezione, l'effetto devolutivo del gravame”*.

Si è passati, dunque, da un modello costituzionale che ignorava l'appello ad uno nuovo che sembrerebbe escluderlo, in quanto istituto irragionevole per non essere più compatibile con i nuovi parametri imposti dalla normativa costituzionale.

Lo stesso legislatore ha riconosciuto l'esigenza di una nuova legislazione ordinaria che adegui la normativa del processo penale ai nuovi parametri costituzionali sul “giusto processo” ed ha di conseguenza introdotto modifiche all'art. 513 cpp, (vedasi la legge 1° marzo 2001 n.63, in materia di formazione e valutazione della prova, etc.). A tale decisione è pervenuto dopo una pronuncia di incostituzionalità della precedente normativa processuale in materia. Nessuna conseguenza ha invece tratto sul piano dell'adeguamento legislativo in funzione dell'introduzione del principio della ragionevole durata del processo nonostante il richiamo ad una disciplina legislativa espressamente rivolta a questo fine. Ne deriva l'esigenza di richiedere anche su questo aspetto un adeguamento normativo o l'intervento correttivo della Corte Costituzionale.

E', difatti, da escludersi che il principio della ragionevole durata del processo sia destinato a rimanere nella Costituzione come una mera affermazione di principio dalla quale non sia necessario trarre alcun effetto pratico. Innanzitutto perché esso è contenuto in una norma che ha una portata tutt'altro che programmatica, tant'è che sia la Corte Costituzionale che il legislatore ordinario hanno ritenuto di intervenire in materia di “giusto processo” e, poi, perché i principi costituzionali debbono informare non solo la legislazione futura ma anche quella passata che deve ad essi essere necessariamente adeguata. E questa volontà del legislatore costituzionale è fortemente ribadita

dalle parole “*la legge assicura la ragionevole durata*”, affermazione che esprime l’esigenza che l’obiettivo proposto deve essere assolutamente garantito con un adeguamento normativo specifico, non potendosi ritenere sufficienti a tale scopo forme risarcitorie quali quelle previste dalla legge Pinto e velleitarismi organizzativi, che in nessun modo sono in grado di incidere significativamente, ai fini della durata, sulla struttura del processo.

Ovviamente occorre una verifica senza pregiudizi della fondatezza o meno di queste perplessità. Ma nel caso esse siano ritenute fondate, occorre rilevare che un eventuale intervento ablatore o riformatore su un istituto, quale l’appello, così radicato nel processo penale, comporterebbe la necessità di una serie di interventi normativi rivolti a riequilibrarne ed attutirne gli effetti. Vi sarebbe, dunque, l’esigenza di immaginare quali possano essere le modifiche strutturali da introdurre nella disciplina processuale al fine di rendere coerente il sistema.

ALLEGATI

Le statistiche sulla durata e sugli esiti

Non esiste un rilevamento a livello nazionale sulla durata reale dei processi, esiste però un pregevole lavoro della Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia che ha calcolato la durata delle fasi in base ad una formula che tiene conto di alcune variabili fondamentali che sono oggetto di monitoraggio costante: pendenza iniziale, pendenza finale, procedimenti sopravvenuti ed esauriti.²⁸

L'identificazione di fattori incidenti sulla non ragionevolezza della durata complessiva del processo penale ci induce a concentrare la nostra attenzione sui soli processi con imputati non detenuti e pervenuti a giudizio attraverso l'udienza preliminare.

A tale proposito occorre tener presente che, se è pur vero che non tutti i processi che pervengono in Tribunale passano per la fase dell'udienza preliminare (quali i processi con rito direttissimo e quelli con rito immediato), è anche vero i dati di durata relativi ai processi a carico di imputati detenuti sono non omogenei a quelli degli altri processi perché destinati per loro natura alla trattazione prioritaria. Essi si possono presuntivamente valutare in circa un terzo degli altri processi, sicché questo dato può essere calcolato incidente sulla durata in misura pari a quello speculare dei processi senza udienza preliminare, compensandosi in tal modo l'effetto distorsivo di entrambe queste tipologie. Va inoltre osservato che la durata della fase delle indagini – che contribuisce a determinare la durata totale - è influenzata dai processi relativi agli arrestati, da quelli destinati ai riti direttissimi ed immediati, cui è imposta una corsia privilegiata, e dai processi destinati ad essere definiti con archiviazioni e decreti penali e, quindi, necessariamente più rapidi, sicché la durata media dei processi diversi da questi (rito ordinario), che qui vengono presi in considerazione, deve essere aumentata proporzionalmente secondo una stima che può essere calcolata pari alla metà del periodo di pendenza in procura.

Tale meccanismo di misurazione, che è ovviamente astratto e non tiene conto della incidenza dei tempi di attesa dei processi che dovranno essere ancora celebrati, ha evidenziato sul piano nazionale il seguente risultato per distretto di Corte di Appello, ove la colonna del totale indica la somma delle medie dei tempi di pendenza (presunta) presso i vari uffici sino alla decisione di secondo grado e l'ultima colonna l'incidenza percentuale dei tempi della fase di appello su quel totale (le tabelle che seguono riportano i dati riferiti ai processi trattati dal tribunale monocratico e quelli trattati dal tribunale collegiale riferiti al 2000 e 2001):

²⁸ Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria – Direzione Generale di Statistica, Movimento dei procedimenti penali: rilevazione dei tempi medi di definizione. Variazione delle pendenze e smaltimento dei procedimenti. Anni 2000- 2001:

“Lo studio dei dati relativi al movimento dei procedimenti penali (per gli anni 2000 e2001), fornisce utili informazioni di sintesi in relazione alla durata media degli stessi ...: A) Indice della durata media: Per il calcolo della durata media dei procedimenti presso i diversi Uffici Giudiziari si è utilizzata la seguente formula ISTAT nota come “formula del magazzino”: ottenuta dal rapporto tra la pendenza media in un dato anno e la semisomma dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti (moltiplicato per 365 se si vuole considerare tale valore mediante una misura espressa in giorni). L'arco temporale che entra in gioco per ogni singolo procedimento è quello compreso tra la data di iscrizione di un procedimento e la sua definizione (che facciamo coincidere con la data di lettura del dispositivo). Per il calcolo, si sono considerati tutti i procedimenti esauriti “con” e “senza” sentenza.

$$365^* \frac{(\text{pendenti iniziali} + \text{pendenti finali})/2}{(\text{esauriti} + \text{sopravvenuti})/2}$$

La durata media si riferisce ai soli processi esauriti ed è calcolata sulla base del rapporto moltiplicato per 365 tra la media delle pendenze iniziali e finali e la media tra sopravvenuti ed esauriti.

Figura 1

processi trattati dal tribunale monocratico**DURATA IN GIORNI****Anno 2000**

	Procura noti	1/2procura	GUP	Trib mon	appello	totale	% APP
ANCONA	312	156	161	167	983	1779	55,3%
BARI	892	446	281	358	434	2411	18,0%
BOLOGNA	618	309	480	161	969	2537	38,2%
BOLZANO/BOZEN	106	53	210	137	230	736	31,3%
BRESCIA	695	347,5	127	164	1.041	2374,5	43,8%
CAGLIARI	378	189	232	216	484	1499	32,3%
CALTANISSETTA	219	109,5	319	318	712	1677,5	42,4%
CAMPOBASSO	284	142	201	274	683	1584	43,1%
CATANIA	693	346,5	173	188	534	1934,5	27,6%
CATANZARO	538	269	209	312	236	1564	15,1%
FIRENZE	631	315,5	166	286	267	1665,5	16,0%
GENOVA	498	249	226	185	725	1883	38,5%
L'AQUILA	346	173	262	329	611	1721	35,5%
LECCE	492	246	307	281	340	1666	20,4%
MESSINA	293	146,5	350	308	569	1666,5	34,1%
MILANO	673	336,5	162	178	489	1838,5	26,6%
NAPOLI	863	431,5	365	351	207	2217,5	9,3%
PALERMO	519	259,5	254	323	300	1655,5	18,1%
PERUGIA	595	297,5	173	217	865	2147,5	40,3%
POTENZA	594	297	363	290	366	1910	19,2%
REGGIO CALABRIA	661	330,5	493	651	1.002	3137,5	31,9%
ROMA	547	273,5	280	235	418	1753,5	23,8%
SALERNO	1.137	568,5	484	533	558	3280,5	17,0%
SASSARI	320	160	354	246	237	1317	18,0%
TARANTO	557	278,5	818	313	587	2553,5	23,0%
TORINO	653	326,5	153	204	449	1785,5	25,1%
TRENTO	320	160	83	104	472	1139	41,4%
TRIESTE	373	186,5	143	276	826	1804,5	45,8%
VENEZIA	575	287,5	142	188	943	2135,5	44,2%
MEDIA NAZIONALE	445	222,5	204	256	522	1649,5	31,6%

Figura 2

DURATA IN GIORNI

Anno 2001

	Procura noti	1/2procura	GUP	Trib mon	appello	totale	% APP
ANCONA	264	132	162	182	822	1562	52,6%
BARI	1.058	529	263	392	529	2771	19,1%
BOLOGNA	582	291	459	202	1.070	2604	41,1%
BOLZANO/BOZEN	129	64,5	236	125	270	824,5	32,7%
BRESCIA	666	333	116	223	964	2302	41,9%
CAGLIARI	402	201	241	241	511	1596	32,0%
CALTANISSETTA	188	94	311	435	1.286	2314	55,6%
CAMPOBASSO	252	126	191	268	781	1618	48,3%
CATANIA	660	330	150	293	658	2091	31,5%
CATANZARO	516	258	235	364	315	1688	18,7%
FIRENZE	570	285	181	264	201	1501	13,4%
GENOVA	477	238,5	334	204	683	1936,5	35,3%
L'AQUILA	283	141,5	349	307	1.090	2170,5	50,2%
LECCE	561	280,5	324	403	343	1911,5	17,9%
MESSINA	258	129	240	331	509	1467	34,7%
MILANO	720	360	156	170	802	2208	36,3%
NAPOLI	885	442,5	340	352	191	2210,5	8,6%
PALERMO	461	230,5	253	445	243	1632,5	14,9%
PERUGIA	601	300,5	270	210	833	2214,5	37,6%
POTENZA	448	224	349	443	355	1819	19,5%
REGGIO CALABRIA	590	295	451	559	734	2629	27,9%
ROMA	524	262	321	296	360	1763	20,4%
SALERNO	1.136	568	456	672	705	3537	19,9%
SASSARI	313	156,5	398	330	231	1428,5	16,2%
TARANTO	505	252,5	753	419	428	2357,5	18,2%
TORINO	681	340,5	143	207	483	1854,5	26,0%
TRENTO	279	139,5	70	73	316	877,5	36,0%
TRIESTE	394	197	166	212	714	1683	42,4%
VENEZIA	594	297	187	203	1.111	2392	46,4%
MEDIA NAZIONALE	603	301,5	265	288	540	1997,5	27,0%

Figura 3

processi trattati dal tribunale collegiale**DURATA IN GIORNI**
Anno 2000

	Procura noti	1/2procura	GUP	Trib coll	appello	totale	% APP
ANCONA	312	156	161	450	983	2062	47,7%
BARI	892	446	281	505	434	2558	17,0%
BOLOGNA	618	309	480	369	969	2745	35,3%
BOLZANO/BOZEN	106	53	210	270	230	869	26,5%
BRESCIA	695	347,5	127	841	1.041	3051,5	34,1%
CAGLIARI	378	189	232	471	484	1754	27,6%
CALTANISSETTA	219	109,5	319	619	712	1978,5	36,0%
CAMPOBASSO	284	142	201	541	683	1851	36,9%
CATANIA	693	346,5	173	281	534	2027,5	26,3%
CATANZARO	538	269	209	391	236	1643	14,4%
FIRENZE	631	315,5	166	452	267	1831,5	14,6%
GENOVA	498	249	226	422	725	2120	34,2%
L'AQUILA	346	173	262	419	611	1811	33,7%
LECCE	492	246	307	774	340	2159	15,7%
MESSINA	293	146,5	350	470	569	1828,5	31,1%
MILANO	673	336,5	162	418	489	2078,5	23,5%
NAPOLI	863	431,5	365	488	207	2354,5	8,8%
PALERMO	519	259,5	254	486	300	1818,5	16,5%
PERUGIA	595	297,5	173	401	865	2331,5	37,1%
POTENZA	594	297	363	569	366	2189	16,7%
REGGIO CALABRIA	661	330,5	493	945	1.002	3431,5	29,2%
ROMA	547	273,5	280	560	418	2078,5	20,1%
SALERNO	1.137	568,5	484	637	558	3384,5	16,5%
SASSARI	320	160	354	458	237	1529	15,5%
TARANTO	557	278,5	818	647	587	2887,5	20,3%
TORINO	653	326,5	153	188	449	1769,5	25,4%
TRENTO	320	160	83	499	472	1534	30,8%
TRIESTE	373	186,5	143	230	826	1758,5	47,0%
VENEZIA	575	287,5	142	289	943	2236,5	42,2%
MEDIA NAZIONALE	445	222,5	204	481	522	1874,5	27,8%

Figura 4

DURATA IN GIORNI

Anno 2001	Procura noti	1/2procura	GUP	Trib coll	appello	totale	% APP
ANCONA	264	132	162	726	822	2106	39,0%
BARI	1.058	529	263	794	529	3173	16,7%
BOLOGNA	582	291	459	377	1.070	2779	38,5%
BOLZANO/BOZEN	129	64,5	236	468	270	1167,5	23,1%
BRESCIA	666	333	116	304	964	2383	40,5%
CAGLIARI	402	201	241	484	511	1839	27,8%
CALTANISSETTA	188	94	311	782	1.286	2661	48,3%
CAMPOBASSO	252	126	191	467	781	1817	43,0%
CATANIA	660	330	150	546	658	2344	28,1%
CATANZARO	516	258	235	603	315	1927	16,3%
FIRENZE	570	285	181	579	201	1816	11,1%
GENOVA	477	238,5	334	556	683	2288,5	29,8%
L'AQUILA	283	141,5	349	469	1.090	2332,5	46,7%
LECCE	561	280,5	324	1.297	343	2805,5	12,2%
MESSINA	258	129	240	659	509	1795	28,4%
MILANO	720	360	156	435	802	2473	32,4%
NAPOLI	885	442,5	340	852	191	2710,5	7,0%
PALERMO	461	230,5	253	586	243	1773,5	13,7%
PERUGIA	601	300,5	270	688	833	2692,5	30,9%
POTENZA	448	224	349	1.089	355	2465	14,4%
REGGIO CALABRIA	590	295	451	1.010	734	3080	23,8%
ROMA	524	262	321	812	360	2279	15,8%
SALERNO	1.136	568	456	784	705	3649	19,3%
SASSARI	313	156,5	398	1.001	231	2099,5	11,0%
TARANTO	505	252,5	753	1.330	428	3268,5	13,1%
TORINO	681	340,5	143	413	483	2060,5	23,4%
TRENTO	279	139,5	70	212	316	1016,5	31,1%
TRIESTE	394	197	166	547	714	2018	35,4%
VENEZIA	594	297	187	343	1.111	2532	43,9%
MEDIA NAZIONALE	603	301,5	265	657	540	2366,5	22,8%

Per misurare l'effettività della durata reale di tali processi dobbiamo però tener conto che questo dato, per quanto convenzionale, registra (come specificato dal Ministero) il tempo che trascorre tra la presa in carico del processo presso il singolo ufficio e la data del provvedimento di conclusione della fase. Non sono dunque considerati i tempi che passano tra il provvedimento del GUP e la registrazione del processo in Tribunale e quelli relativi all'analogo passaggio alle fasi ulteriori, tempi che comprendono quelli relativi alla notifica del provvedimento agli imputati contumaci, ma anche gli imbuti che si creano nel passaggio tra il GUP ed il Tribunale che a Bologna, ad esempio, corrisponde quasi a 3/4 dell'intero lasso di tempo tra la decisione del GUP e la fissazione della prima udienza. Di conseguenza nel valutare i tempi complessivi di durata presumibile dei processi occorre tener conto ancora:

- di sei mesi di stima per il passaggio dal GUP al Tribunale
- di sei mesi di stima per il passaggio dal primo al secondo grado
- di sei mesi di stima per la trasmissione in cassazione
- di otto mesi di stima per la celebrazione del processo in cassazione

complessivamente altri **due anni e due mesi** rispetto al momento in cui la sentenza può diventare esecutiva (sempre che non intervenga annullamento con rinvio da parte della Corte di Cassazione).

Ci siamo posti il problema se il fenomeno della dilatazione dei tempi del processo penale incida solo su alcune sedi marginali o sia diffuso, ed in particolare se incida sulla durata qualche

fattore agevolmente identificabile, quale la dimensione del distretto o il più elevato tasso di criminalità.

A tal proposito abbiamo preventivamente identificato quattro livelli di dimensione degli uffici calcolati in relazione all'organico di magistrati assegnato e riprodotto accorpati nei quattro livelli gli stessi dati del 2001 riferiti al tribunale collegiale:

DURATA IN GIORNI

Figura 5

2001	Procura noti	1/2procura	GUP	Trib coll	appello	totale	% APP	
SEDI CON ORGANICO SINO A 120 MAGISTRATI								
BOLZANO/BOZEN		129	64,5	236	468	270	1167,5	23,1%
CAMPOBASSO		252	126	191	467	781	1817	43,0%
PERUGIA		601	300,5	270	688	833	2692,5	30,9%
POTENZA		448	224	349	1.089	355	2465	14,4%
SASSARI		313	156,5	398	1.001	231	2099,5	11,0%
TARANTO		505	252,5	753	1.330	428	3268,5	13,1%
TRENTO		279	139,5	70	212	316	1016,5	31,1%
SEDI COM ORGANICO DA 120 A 350								
ANCONA		264	132	162	726	822	2106	39,0%
BARI		1.058	529	263	794	529	3173	16,7%
BRESCIA		666	333	116	304	964	2383	40,5%
CAGLIARI		402	201	241	484	511	1839	27,8%
CALTANISSETTA		188	94	311	782	1.286	2661	48,3%
CATANIA		660	330	150	546	658	2344	28,1%
CATANZARO		516	258	235	603	315	1927	16,3%
GENOVA		477	238,5	334	556	683	2288,5	29,8%
L'AQUILA		283	141,5	349	469	1.090	2332,5	46,7%
LECCE		561	280,5	324	1.297	343	2805,5	12,2%
MESSINA		258	129	240	659	509	1795	28,4%
REGGIO CALABRIA		590	295	451	1.010	734	3080	23,8%
SALERNO		1.136	568	456	784	705	3649	19,3%
TRIESTE		394	197	166	547	714	2018	35,4%
SEDI CON ORGANICO DA 350 A 500								
BOLOGNA		582	291	459	377	1.070	2779	38,5%
FIRENZE		570	285	181	579	201	1816	11,1%
PALERMO		461	230,5	253	586	243	1773,5	13,7%
VENEZIA		594	297	187	343	1.111	2532	43,9%
SEDI CON ORGANICO OLTRE 500 MAGISTRATI								
MILANO		720	360	156	435	802	2473	32,4%
NAPOLI		885	442,5	340	852	191	2710,5	7,0%
ROMA		524	262	321	812	360	2279	15,8%
TORINO		681	340,5	143	413	483	2060,5	23,4%

In tutti i livelli dimensionali manifestano situazioni di maggiore sofferenza i distretti del sud con maggiore presenza criminale (è sufficiente verificare come a parità di dimensioni sia maggiore l'afflusso delle notizie di reato).

E se operiamo una analisi complessiva sulla base dei numeri di processi pendenti, verificiamo che i distretti in cui la durata della fase di appello è inferiore all'anno hanno complessivamente avuto nel 2001 una pendenza finale pari a **24.352** processi di appello, mentre i casi in cui l'incidenza della durata dell'appello è superiore all'anno riguarda distretti con **86.086** processi pendenti in appello, con un valore medio di durata per questi ultimi di 2 anni e 3 mesi (822 giorni)²⁹. In termini di valori assoluti si presentano picchi anche più elevati sino a quello di 3 anni del distretto di Venezia.

Figura 6

distretto	durata appello	Totale durata	%	pendenti finali
DATI 2001 COLLEGALE				
NAPOLI	191	2268	8	6485
FIRENZE	201	1531	13	1730
SASSARI	231	1943	16	490
PALERMO	243	1543	14	2482
BOLZANO/BOZEN	270	1103	32	294
CATANZARO	315	1669	18	1584
TRENTO	316	877	36	427
LECCE	343	2525	17	1368
POTENZA	355	2241	19	601
ROMA	360	2017	20	8890
Totale processi pendenti x durata appello entro l'anno				24352
TARANTO	428	3016	18	954
TORINO	483	1720	26	5997
MESSINA	509	1666	34	2969
CAGLIARI	511	1638	32	1612
BARI	529	2644	19	3804
CATANIA	658	2014	31	6814
GENOVA	683	2050	35	6361
SALERNO	705	3081	19	3029
TRIESTE	714	1821	42	2630
REGGIO CAL.	734	2785	27	4172
CAMPOBASSO	781	1691	48	969
MILANO	802	2113	36	6443
ANCONA	822	1974	52	4926
PERUGIA	833	2392	37	2228
BRESCIA	964	2050	41	5857
BOLOGNA	1070	2488	41	9962
L'AQUILA	1090	2191	50	4123
VENEZIA	1111	2235	46	8569
CALTANISSETTA	1286	2567	55	2667
Durata media pp > 365 gg	822			
Totale processi pendenti x durata appello oltre l'anno				84086

I dati reali di durata rilevati presso il Tribunale e la Corte di Appello di Bologna

²⁹ Senza considerare i 6 mesi occorrenti per il passaggio da una fase all'altra.

Il confronto di durata convenzionale e reale (2001) dall'inizio del procedimento alla sentenza di primo grado secondo il rito³⁰ (espressa in giorni) per tutti i processi pervenuti in fase di appello evidenzia:

Figura 7
Corte di Appello di Bologna
Confronto dati convenzionali e dati reali
Anno 2001

FASE ABBREVIATO	media Distretto
Durata convenzionale	1041
Dato reale medio	691

TRIBUNALE MONOCRATICO	media Distretto
Durata convenzionale	1243
Dato reale medio	1260

TRIBUNALE COLLEGIALE	media Distretto
Durata convenzionale	1418
Dato reale medio	1578

La verifica dei tempi reali consente di rilevare che dal 1992 in poi la durata dei processi è andata progressivamente aumentando. Il confronto riferito tra gli anni dal 2000 al 2002 consente di rilevare:

Figura 8
Corte di Appello di Bologna
Evoluzione della durata dalla data di commissione del reato alla sentenza di appello

	2000	2001	2002
rito abbreviato	554	691	553
monocratico	1256	1260	1163
collegiale	1514	1578	1485

Si riproduce sul piano dei tempi reali la differenza di durata tra rito monocratico e rito collegiale, già evidenziata dall'indice di durata convenzionale.

L'esame evidenzia un andamento crescente tra il 2000 ed il 2001 e poi nel 2002 una lieve diminuzione dei tempi reali di durata con una inversione della tendenza rispetto all'andamento manifestatosi dal 1995 in poi che aveva portato progressivamente a raddoppiare i tempi di durata.

Risulta significativa la differenza tra la durata complessiva reale dei processi celebrati con rito abbreviato e quelli celebrati con rito ordinario.

Limitatamente al Tribunale di Bologna è stato possibile estendere il riscontro della durata reale di tutti i processi trattati in primo grado (estesa quindi anche ai processi non gravati da appello), e si è rilevato nel 2002 presso questa sede l'assenza della tendenza alla regressione tra il 2001 ed il 2002 rilevata a livello distrettuale, oltre che una sostanziale omogeneità di tempi tra rito abbreviato a rito monocratico:

Figura 9
DURATA REALE MEDIA

³⁰ Per i giudizi abbreviati si è tenuto conto di tutti i procedimenti definiti dinanzi al GUP compresi quelli con imputati detenuti, mentre per i processi celebrati in Tribunale non sono calcolati i tempi del tutto particolari dei processi celebrati con rito direttissimo.

**DALLA COMMISSIONE DEL FATTO ALLA SENTENZA DI PRIMO GRADO
PROCESSI ESAURITI PRESSO IL TRIBUNALE DI BOLOGNA³¹**

(in giorni)

ANNO	2000	2001	2002
GUP rito abbreviato	712	986	1107 (3 anni e 4 mesi)
dibattimento Tribunale mon.	1087	1097	1132 (3 anni e 5 mesi)
dibattimento Tribunale coll.	1755	2544	2436 (6 anni ed 8 mesi)

Disponendo anche dei dati ministeriali aggiornati al terzo trimestre del 2003 riferiti al solo Tribunale di Bologna è possibile confrontare la tendenza dell'andamento della durata dei processi, in crescita per il collegiale ed in diminuzione per il monocratico:

Figura 10

**Tribunale di Bologna - andamento durata reale media
della sola fase di giudizio³²**

	2002			2003	
trimestre	I	II	IV	I	II
monocrat	261- 382	233- 363	208- 387	189- 358	187- 330
collegiale	434- 693	317- 412	570- 509	624- 735	653- 783
totale	290-444	246- 373	248- 424	239- 426	243- 415

La cifra a sinistra comprende anche direttissime e immediati – quella a destra in grossetto la durata a seguito di giudizio ordinario

Per quanto riguarda la durata del processo nella fase di appello sono stati calcolati i tempi per i processi già pervenuti a sentenza:

Figura 11

**TEMPI REALI
DALL'ARRIVO DEL PROCESSO IN CORTE ALLA SENTENZA DI APPELLO**

2000	2001	2002	2003 (I sem)
877	1275	1510	

Nella media non sono stati inseriti i tempi dei processi con imputati detenuti

Si rileva che i tempi si sono quasi raddoppiati tra il 2000 ed il 2002 passando dai due anni e mezzo del 2000 ai quattro anni e due mesi del 2002. Allo stato la media di attesa per i processi ancora da celebrare, rispetto alla data in cui sono pervenuti in Corte, è di 1194 gg. pari a tre anni e tre mesi.

Sommando la durata reale media della fase di appello con quella della fase di primo grado, si hanno i seguenti dati medi nel distretto:

Figura 12

**Corte di Appello di Bologna
DURATA COMPLESSIVA MEDIA NEL DISTRETTO**

	2000	2001	2002
Provenienti da abbreviato	1431	1966	2063
Provenienti da monocratico	2133	2535	2673
Provenienti da collegiale	2391	2853	2995

Si nota la consistente crescita della durata complessiva tra il 2000 ed il 2001 di circa un anno e mezzo e la crescita di ulteriori sei mesi nel 2002.

³¹ Questo rilevamento è stato eseguito escludendo dal calcolo i processi celebrati col rito direttissimo.

³² I dati non tengono conto dei 450 gg. circa che passano tra la data del decreto di rinvio a giudizio del GUP e la iscrizione sul registro del Tribunale. .

I tempi complessivi sino alla sentenza di appello sono di **5 anni e mezzo** per i processi provenienti da rito abbreviato, di **sette anni** per i processi provenienti da rito monocratico e di **8 anni** per quelli provenienti da rito collegiale.

Calcolata invece con riferimento ai soli processi del Tribunale di Bologna, la crescita è consistente anche tra il 2001 e 2002 con un picco di durata per i processi celebrati con rito collegiale che nel 2002 ha raggiunto i dieci anni e mezzo:

Figura 13
**DURATA COMPLESSIVA MEDIA
DEI PROCESSI PROVENIENTI DAL TRIBUNALE DI BOLOGNA**

	2000	2001	2002
Provenienti da abbreviato	1589	2261	2617
Provenienti da monocratico	1954	2372	2642
Provenienti da collegiale	2632	3819	3946

Dopo la sentenza di appello a questi tempi reali vanno aggiunti i tempi di deposito e notifica della sentenza, di decorso dei termini di impugnazione, di trasferimento in cassazione e di celebrazione presso quella Corte. Questi ultimi si possono stimare complessivamente in circa 14 mesi.

Il sito Internet della Corte di Cassazione consente oggi di avere conoscenza in tempo pressoché reale dei dati statistici della Corte di Cassazione. La nuova organizzazione della Corte, con la delega alla settima Sezione della verifica della ammissibilità, ha consentito di contenere anche i tempi di smaltimento dei ricorsi che, pur aumentando progressivamente rispetto ai 140 giorni del 1993, sono pur sempre rimasti limitati a **219 giorni** del 2002.

ESITI DEI PROCESSI IN APPELLO

Dall'esame della banca dati di Re-Ge del Tribunale di Bologna non è stato possibile rilevare il tipo di esito dei processi in primo grado. Per questi si può solo rilevare – ed è un dato significativo – che tra il primo ed il secondo grado le pendenze si riducono al 19%, circostanza significativa del fatto che una altissima percentuale di processi di primo grado non è soggetta ad impugnazione e/o che vi è un elevato numero di assoluzioni in primo grado.

Figura 14

	ESAURITI			SOPRAVVEN	
	TRIBUNALE			APPELLO	
	2000			2001	
	Monoc+colleg	+10% stimato	totale presunto		%
		da abbreviato	esauriti I°grado	Appello	app/I°grado
ANCONA	9.013	901	9.914	2.277	0,22
BARI	12.428	124	12.552	2.630	0,20
BOLOGNA	18.203	182	18.385	3.655	0,19
BOLZANO/BOZEN	1.174	117	1.291	388	0,30
BRESCIA	9.807	980	10.787	2.043	0,18
CAGLIARI	9.889	988	10.877	1.163	0,10
CALTANISSETTA	3.135	313	3.448	804	0,23
CAMPOBASSO	3.116	311	3.427	457	0,13
CATANIA	13.389	133	13.522	3.774	0,27
CATANZARO	10.703	107	10.810	1.802	0,16
FIRENZE	15.775	157	15.932	3.302	0,20
GENOVA	10.420	104	10.524	2.959	0,28
L'AQUILA	12.078	120	12.198	1.488	0,12
LECCE	6.787	678	7.465	1.448	0,19
MESSINA	4.176	417	4.593	2.146	0,46
MILANO	26.188	261	26.449	2.738	0,10
NAPOLI	35.581	355	35.936	11.495	0,31
PALERMO	10.346	103	10.449	3.793	0,36
PERUGIA	3.712	371	4.083	980	0,24
POTENZA	4.557	455	5.012	618	0,12
REGGIO CALABRIA	4.610	461	5.071	2.015	0,39
ROMA	45.329	453	45.782	9.022	0,19
SALERNO	8.825	882	9.707	1.570	0,16
SASSARI	2.884	288	3.172	728	0,22
TARANTO	4.428	442	4.870	795	0,16
TORINO	20.670	206	20.876	4.566	0,21
TRENTO	1.258	125	1.383	512	0,37
TRIESTE	7.044	704	7.748	1.218	0,15
VENEZIA	18.165	181	18.346	2.809	0,15
TOTALE NAZIONALE	333.690	33.369	367.059	73.195	0,19

E' stato possibile invece trarre dalla banca dati della Corte di Appello gli esiti analitici delle sentenze di secondo grado.

Figura 15

Corte di Appello di Bologna

Esiti appello su 11.000 posizioni processuali personali trattate tra il 1.1.2001 ed il 30.6.2002

2,16%	2,24%	0,70%	3,73%	3,93%	1,00%	0,53%	0,81%	9,96%	6,34%	5,35%	4,20%	599 c.IV
22,20%	34,58%	31,81%	35,65%	38,30%	29,25%	43,54%	60,57%	49,16%	56,54%	55,35%	41,38%	Modifica pena
21,75%	24,41%	17,48%	32,32%	29,89%	19,25%	26,88%	19%	26,95%	22,40%	26,07%	25,36%	conferme
12,36%	13,69%	21,33%	13,84%	10,61%	22,25%	10%	9,34%	5,41%	12,48%	6,78%	11,67%	risforme totali
7,94%	6,91%	7,70%	4,64%	5,70%	9,50%	3,76%	5,82%	4,55%	1,88%	5,35%	5,54%	vizi formali
33,57%	18,14%	20,97%	9,80%	10,38%	18,75%	15,59%	2,98%	3,94%	0,33%	1,07%	11,83%	prescritti e riuniti
100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100%	100,00%	100,00%	100,00%	100%	totali
contravv.	del. min.	colposi	vari	furti	fiscali	econom.	c/o P.A.	rapine	stupefac.	violenza	su totali	

Figura 16

Corte di Appello di Bologna

Esiti appello relativi al secondo semestre 2002

11,67%	18,03%	13,79%	30,81%	24,89%	7,69%	43,48%	29,27%	41,55%	44,30%	56,10%	31,77%	Modifica pena
11,67%	23,77%	34,48%	28,11%	35,02%	23,08%	17,39%	26,83%	35,21%	40,08%	31,71%	31,59%	Conferme
5,00%	12,30%	20,69%	7,57%	6,33%	7,69%	8,70%	19,51%	4,23%	5,06%	2,44%	7,35%	Riforme totali
0,00%	1,64%	0,00%	1,08%	0,84%	0,00%	0,00%	0,00%	0,70%	0,84%	0,00%	0,80%	Vizi formali
68,33%	33,61%	17,24%	25,95%	28,27%	30,77%	21,74%	14,63%	11,27%	5,49%	4,88%	21,95%	prescritti
3,33%	9,84%	13,79%	6,49%	4,64%	30,77%	8,70%	9,76%	7,04%	4,22%	4,88%	6,46%	Inamm. e altro
100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	totali
Contrav.	Del. min.	Colposi	vari	furti	fiscali	econom.	c/o P.A.	rapine	stupef.	violenza	su totali	

Figura 17

Corte di Appello di Bologna

Esiti appello relativi al primo semestre 2003

14,80%	13,03%	17,50%	18,02%	26,53%	6,06%	32,65%	14,71%	37,66%	38,43%	41,18%	26,83%	Modifica pena
24,49%	25,63%	17,50%	37,46%	29,08%	3,03%	20,41%	14,71%	33,89%	37,34%	35,29%	31,15%	Conferme
2,04%	5,04%	15,00%	10,60%	10,20%	6,06%	8,16%	14,71%	7,53%	9,29%	11,76%	8,43%	Riforme totali
0,00%	0,84%	0,00%	1,06%	1,53%	3,03%	2,04%	2,94%	0,84%	0,73%	0,00%	0,96%	Vizi formali
52,55%	46,64%	45,00%	22,26%	22,70%	69,70%	24,49%	41,18%	15,06%	5,83%	5,88%	24,10%	Prescritti
5,61%	8,82%	5,00%	9,90%	9,95%	12,12%	12,24%	11,76%	4,60%	8,38%	5,88%	8,34%	Inamm. e altro
100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	totali
Contrav.	Del. min.	Colposi	vari	furti	fiscali	econom.	c/o PA	gravi	stupef.	violenza	su totali	

Sono significativi:

- il permanente alto tasso di riforme totali in materia di reati colposi (diminuito nel 2003 solo per effetto del notevole incremento delle prescrizioni nella misura del 45%),
- la progressiva riduzione dei casi di riforma dei fiscali determinata dal passaggio dell'ondata delle depenalizzazioni dovuta alla legge di riforma della normativa penale fiscale del 2000,
- l'aumento delle prescrizioni dall'11,83% del 2001 al 24,10% del 2003,
- la riduzione dei casi di riforma sul totale dei reati dall'11,67 del 2001 all'8,43% del 2003 per effetto del venir meno della forte incidenza della depenalizzazione dei reati fiscali del 2001.

Con riferimento alla provenienza é interessante osservare che le sentenze provenienti dal GUP sono quelle soggette alla più bassa percentuale di riforma del merito ed alla più elevata in termini di entità della pena, mentre il minor numero di modifiche riguarda le sentenze provenienti dal giudice monocratico (dato che potrebbe anche dipendere dalla trattazione di un maggior numero di processi con imputati arrestati in flagranza di reato).

Figura 18

Corte di Appello di Bologna
Esiti appello distinti per provenienza

	Conferma	NDP-PRESCRIZIONE		Parziale riforma	Riforma	TOTALE
GUP	34,8%	2,8%		54,3%	4,0%	100,0%
COLLEGALE	20,9%	16,9%		36,8%	13,4%	100,0%
MONOCRATICO	32,8%	29,9%		21,6%	6,9%	100,0%
TOT	31,2%	21,8%		31,3%	7,4%	100,0%

Sino al 31.12.2001 circa un terzo dei processi pervenivano dal primo grado ad un anno dalla data di prescrizione. Adesso il numero si è dimezzato, ma solo perché molti di essi si prescrivono direttamente in primo grado. I processi pendenti presso la Corte con reati già prescritti si sono sommati nel corso degli anni sino a raggiungere quasi un quinto delle pendenze. Solo alla fine del 2002 il loro numero si è stabilizzato tendendo alla diminuzione.

Figura 19

Corte di Appello di Bologna
Processi pendenti da dichiarare prescritti

alla data del	31.12.2001	31.12.2002
n. pp.pp prescritti	n. 2030	n. 1936
su pendenti	su 9.903	su 10682

Figura 20

Giudici di pace distretto di Bologna
Modalità di definizione
2002/2003

irrelevanza o tenuità	501	4,20%
Conciliazione tra le parti	292	2,40%
Giudizio ordinario	1644	14,21%
remissione querela	765	6,54%
oblazione	1444	12,30%
altre archiviazioni	6040	51,69%
questioni formali		8,66%
TOTALE (ignoti esclusi)	11683	100,00%

Figura 21

Persistenza del giudizio
Tribunale di Bologna

Sentenze	1 trim 2002	II trim	III trim	IV trim 2002	I trim 2003	II trim	III trim 2003
esecutive	238	449	187	660	580	542	267
appellate	154	273	169	312	292	275	192
% appellate su totale per anno				37,3 %			33,5 %

Per quanto riguarda la fase di legittimità va rilevato che a livello nazionale il numero dei processi pendenti in Cassazione equivale grosso modo al totale dei processi definiti in grado di appello (72671 nel 2001).

Quasi la metà dei ricorsi in cassazione vengano dichiarati inammissibili e solo un quinto trova accoglimento, in particolare:

44,30%	inammissibili
33,02%	rigettati
20,78%	accolti.