



# **INDAGINE SUL PROCESSO PENALE**

**TUTTO QUELLO CHE AVRESTE VOLUTO SAPERE SULLA DURATA DEI PROCESSI  
E CHE NESSUNO VI HA MAI DETTO**

ROMA, GIUGNO 2007

## IL PROCESSO INFINITO

Gian Maria Fara, *Presidente dell'Eurispes*

Parlare oggi di giustizia penale significa, inevitabilmente, parlare di *ragionevole durata* del processo. Non vi è occasione pubblica, dalle solenni inaugurazioni dell'anno giudiziario alle proposte di riforma parlamentari o di governo, dai dibattiti televisivi o alle polemiche giornalistiche, nelle quali non venga posta questa priorità: il processo penale dura troppo, è inceppato, farraginoso, insomma non funziona.

La *ragionevole durata del processo* è un monito costituzionale vilipeso, dunque occorre intervenire. Fin qui, tutti d'accordo. Ma i problemi nascono non appena la discussione si sposta sul piano della diagnosi del male, e dunque sulla conseguente terapia.

Avvocatura e magistratura si scontrano frontalmente: il processo dura troppo perchè strangolato da eccessi garantistici, o perchè la struttura amministrativa è al collasso? E quali sarebbero, poi, questi eccessi garantistici o questi meccanismi amministrativi inceppati, ed in quale misura incidono davvero sulla durata del processo?

Il dato davvero sorprendente è che tutti ne parlano, ma nessuno aveva mai pensato di verificarlo nell'unico modo in cui è possibile farlo: direttamente sul campo della quotidianità processuale.

Così, quando la Camera Penale di Roma e la Fondazione Enzo Tortora ci hanno proposto di svolgere questa ricerca, abbiamo subito compreso che i dati così raccolti avrebbero segnato un punto di non ritorno di questa cruciale discussione: non più generici ed arbitrari riferimenti a cause pretese o reali dei ritardi, ma certezze statistiche.

Naturalmente, è stato necessario organizzare ed affinare lo strumento di indagine, che per la sua peculiare tecnicità ha richiesto che i rilevatori fossero in grado di registrare con precisione e correttezza la dinamica di ciascuno degli oltre 1.600 processi monitorati nelle aule monocratiche e collegiali del Tribunale di Roma.

L'ampiezza del campione, la sua dettagliata precisione, ed il fatto che esso sia stato raccolto nel più grande Tribunale italiano, conferiscono ai risultati di questa ricerca una attendibilità ed una forza illustrativa del fenomeno di valore certamente generale.

Ebbene, il risultato ha un significato chiarissimo ed inequivocabile: il processo penale è paralizzato dalla catastrofica condizione della struttura amministrativa deputata a gestirlo; le garanzie processuali – a prescindere dalle diverse opzioni culturali e politiche cui ci si voglia legittimamente ispirare – non svolgono, obiettivamente, alcuna influenza apprezzabile sui tempi di svolgimento del processo penale.

La lettura delle tabelle è univoca: i processi – si sa – arrivano al dibattimento già invecchiati nella fase delle indagini (anche in relazione ad imputazioni banalissime, oggetto di indagini puramente routinarie), e quando inizia finalmente il dibattimento, deve passare attraverso l'imbutto di adempimenti che la macchina amministrativa, semplicemente, non riesce ad organizzare con standard di efficienza minimamente decenti.

È impressionante constatare quanti processi vengano rinviati perchè è stata omessa la citazione del testimone, o è fallita la loro citazione per banali quanto sistematici inceppamenti (indirizzi sbagliati, cartoline postali che non ritornano, notifiche intempestive), e quanti altri perchè i testimoni, regolarmente citati, semplicemente non compaiono, tradendo così la diffusa percezione da parte dei cittadini, di una scarsa autorevolezza di quella intimazione dell'Autorità Giudiziaria (e come dar loro torto, quando poi accade che i testimoni, regolarmente comparsi, si vedono rimandati ad una nuova

udienza, e poi magari ad un'altra ancora, dopo aver trascorso inutilmente ore ed ore davanti la porta dell'aula?).

Colpisce constatare quanto alto sia il numero dei rinvii dovuti alla assenza del Giudice (o di uno dei Giudici); e quanti siano dovuti al carico abnorme dei ruoli, che rende pressochè impossibile rispettare il programma istruttorio di quella giornata. E così di seguito.

Ed allora è legittimo chiedersi perchè, nel dibattito sul tema della irragionevole durata del processo, si tenda a porre prevalentemente l'accento su di un preteso eccesso di garanzie difensive, che si vorrebbe incompatibile con un processo rapido e giusto. Si tratta, da un lato, di un uso strumentale, ideologico della paralisi del processo penale, per diffondere la insofferenza dei cittadini e del ceto politico nei confronti delle garanzie processuali, vissute come un ostacolo alla sacrosanta esigenza della repressione penale; dall'altro, di un luogo comune pericolosamente diffuso nelle esemplificazioni mediatiche di un processo che, come dimostriamo con questa ricerca, è ben altro da ciò che si pensa comunemente.

Questa ricerca, letta con la doverosa serenità, scrive la parola fine sotto la speciosa, strumentale contrapposizione tra garanzie ed efficienza: è un risultato straordinario, una occasione conoscitiva che sarebbe irresponsabile sottovalutare.

Essa infatti consente di lasciarsi alle spalle, con quella falsa rappresentazione della realtà, una contrapposizione ideologica che finisce, poi, per sterilizzare ogni serio tentativo di risolvere davvero il problema della durata del processo, che è certamente irragionevole; e dunque, auspicabilmente, di concentrare le energie critiche del mondo forense verso obiettivi concretamente realizzabili.

## IL DIRITTO AD UN PROCESSO GIUSTO

Francesca Scopelliti, *Presidente della Fondazione per la Giustizia Enzo Tortora*

Mi aveva sempre insospettito, nel dibattito politico sulla crisi della Giustizia italiana, questa insistenza a volte parossistica sul tema della *ragionevole durata del processo penale*, e non certo perchè il problema non fosse reale: le migliaia di condanne accumulate dal nostro Paese da parte della Corte Europea di Giustizia – sebbene in prevalenza riferite al processo civile – ne sono la più inequivocabile conferma.

Quello che mi pareva assai poco convincente era questo frequente collegamento del fenomeno ad un preteso *eccesso di garanzie* che strozzerebbero il processo, rendendolo ingovernabile, ingestibile, e perciò irragionevolmente lungo.

Questa insistenza continua, sui troppi *cavilli* grazie ai quali avvocati ed imputati riescono a paralizzare i processi in attesa di lucrare la prescrizione del reato, mi è sempre parsa una insidiosa, efficace ma del tutto arbitraria speculazione.

L'esperienza della Fondazione Enzo Tortora, cioè di chi da anni è impegnato sul fronte della *giustizia giusta*, ci ha sempre raccontato una storia diversa: e cioè che le garanzie difensive non sono mai troppe, e semmai sono ancora troppo poche. Ancor prima dell'avvio del processo.

Perciò abbiamo accolto con entusiasmo e convinzione la proposta della Camera Penale di Roma di patrocinare questa ricerca, la cui autorevolezza statistica è garantita, come meglio non si potrebbe, dall'Eurispes.

I risultati hanno confermato le aspettative, e la fondatezza di quei miei sospetti.



Grazie ai dati raccolti da questa bellissima ricerca – la prima del genere, l'unica davvero utile per capire che cosa accade nel processo penale italiano – si potrà finalmente discutere delle cause *reali* della paralisi della giustizia penale, senza speculazioni ideologiche.

Oggi sappiamo con certezza ciò di cui siamo stati convinti da sempre: le garanzie processuali e la efficienza della Giustizia non sono termini antitetici. Possiamo finalmente lavorare, con serietà e consapevolezza, alla realizzazione di un processo penale rapido ed efficiente, senza che questo pregiudichi un diritto costituzionale di tutti i cittadini al quale non vogliamo e non possiamo rinunciare: il diritto ad un processo *giusto*.

Con l'auspicio che questo lavoro possa far riflettere gli operatori del diritto e possa servire al legislatore per identificare i guasti e porvi rimedio. Con i fatti, non solo con le parole.

## LA VERITÀ CHE MANCAVA

Gian Domenico Caiazza, *Presidente Camera Penale di Roma*

Francesco Petrelli, *Vice-Presidente Camera Penale di Roma*

Da molto tempo avevamo maturato l'idea, noi della Camera Penale di Roma, che fosse semplicemente indispensabile sottoporre ad un monitoraggio finalmente serio ed accurato il processo penale, nell'unico modo utile, cioè direttamente nelle Aule, osservando e registrando nel modo più minuzioso possibile ciò che in esse accade. Questa esigenza muoveva dalla osservazione di un paradosso: parliamo tutti, avvocati, magistrati, Governo, di *irragionevole durata del processo*, eppure non siamo in possesso di un dato che sia veramente utile a farcene comprendere le ragioni.

Ciascuno di noi evoca esperienze, allude a prassi consolidate, dà per presupposte verità fattuali indiscutibili: ma non appena proviamo ad esprimerle in cifre, percentuali e dati, restiamo senza parole. Perché quei dati, semplicemente, non ci sono (non c'erano, possiamo dire ora, orgogliosamente).

Si obietterà: ma non sono forse dati quelli annualmente snocciolati da Procuratori Generali e Presidenti di Corti di Appello nelle solenni cerimonie di inaugurazione dell'Anno giudiziario? Non sono dati quelli raccolti dal Ministero attraverso le banche dati dei vari Distretti giudiziari?

Certamente, rispondiamo, e sono utili e preziosi: ma se l'obiettivo è comprendere *le cause reali* dei tempi e dei modi di svolgimento del processo penale, ci sentiamo di affermare che sono dati sostanzialmente inutili, e forse perfino fuorvianti. Serve certamente sapere quanto tempo impiega mediamente un processo ad essere celebrato, o quanti processi si concludono con la prescrizione, quante le assoluzioni, quante le condanne: ma nessuno di quei dati è in grado di dirci *perché* in concreto il processo abbia quella durata e quegli esiti. D'altronde, non potrebbe che essere così: i dati che sono stati raccolti in questa ricerca sono certamente oggettivi, cioè consacrati nei verbali di ciascuno dei processi monitorati, ma nessuno ha mai nemmeno pensato di rilevarli e registrarli in una qualche banca dati.

Nessuno ha mai pensato di rilevare, per fare un esempio, il dato – che pure nei verbali di udienza è puntualmente registrato e descritto – del numero di processi che si rinviano perché la notifica della citazione del teste non è andata a buon fine; o di quelli che si rinviano perché l'imputato era impedito a comparire; o perché il testimone, pur regolarmente citato, non è comparso; o perché l'avvocato non è munito della necessaria procura speciale per richiedere il rito abbreviato o perché è impegnato in un altro processo; o perché il Giudice titolare è assente, o il Collegio è in composizione precaria; o perché manca il trascrittore, non si trova l'interprete, non è disponibile l'aula. Mai, assolutamente mai.

Ed allora, ci siamo detti: di che cosa stiamo parlando?

Eppure, ecco il paradosso, non si parla d'altro. Il processo dura troppo, irragionevolmente troppo, riformiamolo subito. Ma *perchè* duri troppo, semplicemente, non si sa.

Fioccano, però, le proposte di riforma; e tutte accomunate da una premessa che viene data da tutti (avvocati esclusi, naturalmente) per scontata. Troppe garanzie, troppi formalismi soffocano lo svolgimento di un processo penale che, altrimenti, qui e là irrobustito da qualche potenziamento strutturale, filerebbe via liscio come l'olio. Perciò, basta con il difensore impegnato in più processi: che si trovi un bel sostituto, e non intralci. Basta con questa ossessione di dover informare l'imputato di ogni nuova fase processuale: ha un difensore? Ci pensi lui.

Bene (anzi, male): ma i dati?

Prescindiamo per un attimo da discussioni, come dire, ideologiche o culturali, e chiediamoci: abbiamo una idea minimamente seria e concreta di *quanto* i meccanismi normativi che si vorrebbero riformare *incidano realmente* sul fenomeno (durata irragionevole del processo) che quelle riforme vorrebbero risolvere?

La discussione, ci siamo detti evocando l'ormai abusato aforisma, è grave ma non è seria.

Così è nata l'idea, che abbiamo avvertito davvero come cogente ed irrinviabile, di raccoglierci, finalmente, questi dati di cui tutti parlano, ma che nessuno possiede. Ebbene: quei dati, faticosamente e minuziosamente rilevati ed attentamente letti, parlano da soli. Vi basterà leggerli: non giova alla loro sostanza alcun ulteriore commento. Si potrebbe dire che il processo penale non è affatto una macchina che non può funzionare, ma che è una macchina che non si sa far funzionare (o peggio che non si vuol fare funzionare). Uno dei meriti che ha questa indagine è di aver sfatato una leggenda, rivelando in maniera puntigliosamente scientifica e razionale che non è affatto l'astrusità dell'ingranaggio, o una eventuale ipertrofia garantista, ad inceppare inevitabilmente e quasi fatalmente il meccanismo del processo (così come da più parti si vuol far credere), ma un uso disattento, spesso maldestro dello strumento, a provocare l'irragionevole durata ed ogni ulteriore conseguenza in termini di danno all'imputato innocente, in termini di prescrizione e di spreco delle risorse.

Si legge, tuttavia, nella Relazione al disegno di legge "Mastella", contenente "Disposizioni in materia di accelerazione e razionalizzazione del processo penale" che "criterio guida" che ispirava il disegno «consiste nella costante ricerca di un punto di equilibrio tra le garanzie dell'imputato e l'efficienza del processo, secondo i canoni ricavabili dall'art. 111 della Costituzione»: garanzie dell'imputato ed efficienza del processo sono, in questa visione, termini contrapposti. Da un lato il processo che "vuole" essere rapido, dall'altro, le garanzie dell'imputato che lo rallentano. L'opera di mediazione del legislatore si risolve, dunque, in un lavoro sindacale, consiste dichiaratamente in una distribuzione equilibrata del "costo" del recupero della celerità fra i "vari attori" del processo.

Bisognerebbe provare a rovesciare questa visione del processo nella quale, nell'ottica del nuovo legislatore, processo e garanzie stanno l'uno di fronte e l'altro. La contrapposizione risulta difatti del tutto arbitraria: il processo stesso consiste in una serie di atti posti a garanzia dell'accusato. Garanzie e processo non possono essere termini contrapposti in quanto l'uno si risolve nell'altro, ed in quanto il processo, nel suo insieme, è esso stesso un sistema di garanzie. Se anche può convenirsi sul fatto che – come si legge ancora nella Relazione – «lunghezza dei processi, alto indice di prescrizione dei reati, presenza di un sistema di garanzie difensive spesso meramente formale (...) hanno progressivamente reso il sistema penal-processuale in gran parte inidoneo a rispondere alle esigenze che lo sviluppo sociale richiede», una tanto generica evocazione di elementi che costituiscono di volta in volta semplici concause o addirittura gli effetti stessi della mala-giustizia, non aiuta certo ad individuare in maniera eziologicamente rigorosa quali siano le vere cause strutturali alle quali addebitarsi il malfunzionamento del processo penale, né tanto meno aiutano ad individuare i possibili rimedi.

Tuttavia, immaginare rimedi e riforme come variabili indipendenti rispetto al corretto esame delle cause e di un approfondito studio del processo, significa far girare a vuoto le riforme e procurare danni irrimediabili. Ed è in questa prospettiva che la ricerca in esame, può essere non solo un contributo concreto alla conoscenza dello stato del processo penale in Italia, ma anche un punto di partenza di una nuova metodologia. Già Francesco Carnelutti, nell'oramai lontano 1956, scriveva che «(...) gli uomini di governo danno atto periodicamente delle esigenze di una “giustizia “rapida e sicura” ma basterebbe che avessero conoscenza delle strettezze materiali, spesso inconcepibili, nelle quali il servizio si compie per rendersi conto che in pratica codeste declamazioni non hanno alcuna serietà. Se al servizio giudiziario si dedicassero le cure che si prodigano al servizio ferroviario o alla circolazione stradale, le cose comincerebbero ad andare diversamente; ma i valori economici contano ancora purtroppo assai più che i valori morali».

Risulta tutta da approfondire la questione relativa ai costi della giustizia, e da verificare l'affermazione secondo la quale non sarebbe vero «che in Italia si spende troppo poco per la giustizia». Ma è senz'altro vero che comunque questo «non vuol dire che si spenda sempre bene» (Guarnieri, 2003) se, come tutti sappiamo, negli ultimi tempi il Tribunale di Roma è rimasto privo delle risorse necessarie a garantire lo svolgimento di un servizio fondamentale quale quello dei trascrittori d'udienza e se sono venuti incredibilmente a mancare i fondi per l'acquisto della carta per fotocopie.

Proprio nei termini evocati da Carnelutti il processo è un “valore morale” la cui crisi va piuttosto cercata in questo suo costante rapporto negativo con le risorse economiche, umane e politiche, piuttosto che in una immaginaria, e tutta strumentale, linea di conflittualità con le garanzie dell'imputato. Se è, dunque, vero che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente e pubblicamente ed entro un termine ragionevole (...)» (art. 6 comma 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), ciò significa che la ragionevole durata del processo è un criterio che governa la legalità dei mezzi e non può mai essere usato contro l'imputato ed a scapito delle sue garanzie. E ciò perché anche la ragionevole durata è una garanzia per l'imputato e non può essere solo un fine per il processo.

Dalla lettura di questi dati si comprende allora come non sia affatto vero che «una prescrizione breve e senza istituti che, nei modi opportuni la paralizzino, lascia il processo senza difese di fronte alle strategie puramente dilatorie e le impugnazioni pretestuose»: ciò che in verità lascia il processo “senza difese” sono le semplici prassi giudiziarie, sono i tempi morti incredibilmente lunghi del processo penale, tempi che fanno sì che i fascicoli dormano anni, ad indagine chiusa, in attesa della fissazione del dibattimento, e che altri anni trascorreranno inutilmente fra un grado e l'altro del giudizio. Si comprende come i danni più gravi, al processo in sé – e non solo, dunque, alla sua ragionevole durata – non siano affatto procurati dalle strategie dilatorie ovvero dalle impugnazioni pretestuose, ma dalla straordinaria inefficacia del sistema delle notificazioni.

De jure condendo ne deriva, dunque, una indicazione preziosa: inutile cercare populistiche scorciatoie nella potatura delle garanzie dell'imputato. Non sono queste il vero intralcio al processo. Inutile intervenire sulla velocizzazione del processo se si lascia intatta la strada dissestata sulla quale esso dovrebbe correre. Merito della ricerca è l'aver colto che il processo, in quanto complesso di regole e di garanzie, è solo il software la cui effettiva efficacia dipende dall'hard-ware che ne garantisce il funzionamento.

Sia chiaro. Non che il processo penale non possa e non debba essere riformato, semplificato e razionalizzato. Sono molte le articolazioni processuali sulle quali si può e si deve intervenire al più presto, organicamente. E tuttavia il funzionamento o meno di questo o quell'istituto non può essere valutato al di fuori delle strutture che ne garantiscono, o meglio, che ne dovrebbero garantire, il funzionamento, come si trattasse di un noumeno, di una cosa in sé, e non di un organismo destinato a vivere nel mondo delle cose concrete. Pensare e realizzare questa indagine significa soprattutto apprezzare e proporre un nuovo modo di

avvicinarsi ai problemi ed alle conflittualità che essi determinano. Partendo dal basso, da molto in basso: dallo studio e dalla comprensione delle cose che si devono giudicare e che si vogliono cambiare.

## L'INDAGINE

**Oggetto della ricerca.** I processi monitorati sono esclusivamente quelli in fase dibattimentale, celebrati presso le sezioni in composizione collegiale e monocratica del Tribunale Ordinario di Roma, con esclusione delle sezioni distaccate. Sono stati esclusi dal monitoraggio – oltre che i procedimenti celebrati avanti i Giudici della Udienza Preliminare e quelli avanti le sezioni della Corte di Appello – anche i procedimenti celebrati con rito direttissimo, e gli incidenti di esecuzione; scopo della ricerca è infatti quello di ricostruire in termini statistici le diverse ragioni di rinvio incidenti sulla durata media dei processi ordinari, che sono la assoluta maggioranza dei processi penali, fuori dalle semplificazioni (di natura certamente eccezionale) dovute alla scelta dei riti alternativi laddove celebrati prima del rinvio a giudizio, nonché alla adozione del rito direttissimo da parte del P.M. precedente.

È necessario sottolineare come i dati qui raccolti siano di natura assolutamente inedita: nessuna ricerca analoga risulta essere mai stata svolta.

**Il rilevamento dei dati.** I processi monitorati sono 1.632, raccolti in cinque diverse giornate di rilevamento. Il rilevamento dei dati ha rigorosamente seguito **l'intero arco temporale delle singole udienze**, nel senso che tutti i rilevamenti sono iniziati con l'apertura della udienza, e si sono conclusi con la chiusura della udienza stessa. La ricerca ha per oggetto lo svolgimento e l'esito dei processi ordinari che si svolgono nella fase dibattimentale di primo grado.

Le sezioni del Tribunale Ordinario di Roma, esclusa quella riservata alla sezione per il Riesame delle misure cautelari personali e reali (Tribunale della Libertà), sono nove (e nove dunque le sezioni collegiali); le aule destinate alla composizione monocratica sono tre per sezione, e dunque 27 in tutto. Da queste vanno sottratte le tre aule relative alla sezione settimanalmente assegnata ai processi per direttissima. Inoltre, va sottratto un numero medio di altre tre aule, che si è constatato rimanere mediamente inutilizzate per ogni giornata di udienze.

Le aule “monocratiche” potenzialmente oggetto di rilevamento ai fini della presente ricerca erano dunque 20 per ogni giornata di indagine, e sono state coperte dalla rilevazione nella loro quasi totalità.

Le aule collegiali (nove) sono invece state coperte mediamente per un terzo.

Occorre precisare che il numero dei processi iscritti al ruolo di una udienza avanti al Giudice monocratico è largamente superiore a quello iscritto al ruolo di una udienza avanti al Tribunale in composizione collegiale. Ragione per la quale le aule monocratiche monitorate hanno rappresentato il 96% del campione.

Per avere un dato d'insieme basti pensare che, nel distretto di Roma, mentre il numero totale dei processi penali pendenti presso le aule di rito monocratico al 30 giugno 2006 è risultato essere pari a 21.972, il numero di quelli pendenti, nello stesso periodo, davanti ai Collegi è risultato essere pari a 2.350.

**Quanto dura un processo, quanti giorni “costa” un rinvio.** Il tempo che trascorre mediamente tra l'inizio di un'indagine ed il suo approdo in Tribunale risulta essere in media 2,7 anni per i procedimenti collegiali e 3 anni per i procedimenti monocratici. A questi tempi medi così calcolati, indicativi solo della fase di iscrizione del procedimento sui ruoli del tribunale, deve aggiungersi il tempo che mediamente trascorre tra tale iscrizione e la fissazione, dato ad oggi non conosciuto, ed ancora il tempo medio di durata del processo

fino alla sentenza, che è stato ufficialmente indicato in 302 giorni per il rito monocratico, e in 560 giorni per il rito collegiale.

La durata media della trattazione di una udienza (per ciascun processo fissato sul ruolo) è risultata essere 12,51 minuti per i procedimenti monocratici e 32 minuti per i procedimenti collegiali.

In caso di rinvio ad altra udienza, i tempi medi si attestano a 152 giorni per i procedimenti monocratici e 134 giorni per i procedimenti collegiali.

**L'esito dei processi.** La rilevazione ha evidenziato che nel 69,7% dei casi l'esito è il rinvio ad altra udienza, nel 28,6% la sentenza, nell'1,7% la restituzione degli atti al PM. I rinvii rappresentano dunque l'esito della netta maggioranza delle udienze.

In quest'ultimo caso, in particolare, la restituzione degli atti al PM è determinata dalla nullità della citazione diretta a giudizio nella maggioranza dei casi (63%). Il 7,4% delle restituzioni degli atti al PM è determinato dalla nullità del decreto che dispone il giudizio, mentre il 18,5% ha altre cause.

Dunque, in oltre il 70% dei casi di restituzione degli atti al P.M., questa è determinata da una delle nullità, previste dal codice di rito, dell'atto introduttivo del giudizio dibattimentale<sup>1</sup>.

In relazione ai procedimenti che si concludono con la **emissione di una sentenza** essi ammontano al **28,6% del totale dei processi trattati**. Più in dettaglio, il 51,4% delle sentenze sono di condanna, il 23,1% di assoluzione, il 21,2% sancisce l'estinzione del reato. Questo sta a significare che poco meno della metà dei procedimenti si conclude nella fase dibattimentale con un "nulla di fatto".

Incrociando il dato delle condanne e delle assoluzioni con il rito prescelto<sup>2</sup>, risulta che le sentenze di condanna sono minori nei processi celebrati con rito abbreviato (17,1%) rispetto a quelli celebrati con rito ordinario (68,8%)<sup>3</sup>.

Fra le udienze che terminano con la sentenza di estinzione del reato (**21,2%**), per il 63,6% il motivo è la prescrizione, per il 14,1% la remissione querela, per il 4% l'oblazione (quando avviene pagamento).

**Il rinvio dei processi.** Il 69,7% del totale dei processi monitorati vengono, dunque, rinviati ad altra udienza. Le ragioni dei rinvii sono quelle che si possono definire genericamente patologiche (carico del ruolo, errori o omissioni nelle notifiche, assenza dei testi, assenza del Giudice o del Pubblico Ministero, impedimento del difensore o dell'imputato, etc), e quelle differite per la prosecuzione della istruttoria, dopo aver regolarmente svolto la attività prevista per quella udienza.

**I rinvii nella fase preliminare dell'udienza<sup>4</sup>: le ragioni.** Il **legittimo impedimento dell'imputato** (in via del tutto prevalente, dovuto alla esibizione di certificazione medica attestante una condizione di salute che non consente di presenziare alla udienza) determina il rinvio del **2%** dei processi.

---

<sup>1</sup> Indeterminatezza della imputazione; incertezza sulla individuazione dell'imputato; omessa indicazione del giorno, dell'ora o del luogo della comparizione; omesso avvertimento (nella citazione diretta) della facoltà di chiedere riti alternativi e omesso avviso di deposito atti ex art. 415 bis C.p.p. Quanto alle nullità determinate dalla omessa o irregolare notifica dell'atto introduttivo del giudizio, esse sono computate nella voci relative alle irregolarità delle notifiche.

<sup>2</sup> I riti alternativi (abbreviato e patteggiamento) possono essere praticati solo in udienza preliminare, salvo che il dibattimento non sia a citazione diretta (cioè senza la udienza preliminare), che è per la verità il dato prevalente nel rito monocratico. Nei giudizi Collegiali non è invece prevista la citazione diretta a giudizio, e non possono dunque celebrarsi riti alternativi.

<sup>3</sup> Si deve però rilevare che, nella registrazione del dato del rito prescelto, è risultata altissima la mancata risposta, probabilmente indotta nei rilevatori dalla ritenuta superfluità della stessa in presenza di celebrazione con rito ordinario. Il dato è dunque statisticamente impreciso.

<sup>4</sup> Si intende qui, per fase preliminare dell'udienza, non solo la fase tecnicamente precedente l'apertura del dibattimento, ma anche, più in generale, la fase introduttiva di ciascuna delle udienze in cui si articola ogni processo.

Di poco superiore i rinvii dovuti al **legittimo impedimento del difensore (3,3%)**, tematica molto “calda” nel dibattito sulle ragioni della irragionevole durata del processo penale in Italia.

Di tutt'altra natura, peraltro, sono i rinvii qui catalogati sotto la voce **per esigenze difensive (3,2%)**. Tale voce raccoglie infatti rinvii che non derivano da norme processuali che li legittimino e li impongano al Giudice, quanto piuttosto determinati da necessità processuali contingenti (si pensi ad incarichi difensivi conferiti solo poche ore prima della udienza, ma anche a scarsa diligenza professionale nella completa preparazione della udienza) che il difensore rappresenta al Giudice, e che questi ritiene, per attenzione nei confronti del difensore e per complessiva valutazione di utilità processuale, di dover accogliere.

Non irrilevante appare invece la percentuale dei processi rinviati per mere **ragioni logistico-organizzative (1,8%)**, se non altro in considerazione della evidente connessione con carenze strutturali ed organizzative che potrebbero essere facilmente ovviate (indisponibilità dell'aula, indisponibilità del trascrittore, assenza dell'interprete di lingua straniera, ma anche, con frequenza tutt'altro che marginale, per mancanza del fascicolo del PM e, in alcuni casi, del fascicolo del dibattimento).

Altra ragione di rinvio per così dire “limitrofa” a quella logistico-organizzativa è quella che si determina **per carico del ruolo (2%)**. Si tratta di rinvii originariamente non prevedibili (il processo è regolarmente fissato nel ruolo dell'udienza; non vengono addotte ragioni di rinvio diverse, che altrimenti sarebbero state esaminate). Il processo potrebbe dunque essere regolarmente trattato, ma lo sviluppo della udienza (istruttorie di altri processi risultate o invece prevedibili come particolarmente gravose, discussioni impegnative, contratempi vari) o semplicemente il numero di procedimenti incompatibile con i tempi ordinari della udienza, considerati anche i limiti sindacali di utilizzabilità del personale ausiliario, determinano il rinvio ad altra udienza di uno o più procedimenti sul ruolo.

Molto alto il dato dei processi rinviati per **assenza del Giudice Titolare**: ben il **9,2%**.

Tra le ragioni di rinvio quelle disposte **per questioni processuali**, ossia questioni di *astensione o incompatibilità o incompetenza del Giudice*, o ancora *per riunione ad altro procedimento penale*, ammontano al **3,2%** del totale.

Particolarmente sintomatici delle reali patologie del processo penale italiano sono i dati relativi ai rinvii determinati dalla **irregolarità delle notifiche all'imputato, alla persona offesa e al difensore**.

Allarmante il dato relativo alla citazione dell'imputato: il **7,8%** dei processi vengono rinviati ad altra udienza per **irregolarità della notifica all'imputato**.

Il valore, nettamente inferiore, dell'analogo dato relativo alla citazione della **persona offesa (2%)** è in larga parte dovuto alla limitata presenza di tale soggetto processuale (non tutti i reati presuppongono la esistenza di una persona offesa dal reato).

Non meno preoccupante è la percentuale rilevata per **irregolarità della notifica al difensore (3,6%)**.

In conclusione, sommando i dati sopra richiamati, si può dire che già nella fase preliminare della udienza, il **34,9%** dei processi vengono rinviati per le ragioni fino ad ora elencate (legittimo impedimento imputato e difensore, assenza giudice titolare, problemi logistico-organizzativi, irregolarità notifiche a imputato, persona offesa e difensore, carico del ruolo, incompetenza, incompatibilità, astensione, riunione ad altro procedimento). A questo dato si può aggiungere quello dei rinvii per **restituzione atti al PM (1,7%)**, che pure si consumano in questa fase, per concludere che **il 36,6% dei procedimenti penali viene rinviato o ad altra udienza, o ad altra fase procedimentale, o a udienza da definirsi, già nella fase preliminare della udienza stessa**.

A tale dato possono correttamente aggiungersi, per sostanziale assimilazione di genere, i rinvii dei processi in **prima udienza per sola ammissione delle prove**, che ammontano a ben il 20% del totale.

**Rinvii dei processi fissati per la istruttoria dibattimentale.** Tutte le ragioni di rinvio che attengono ad una patologia della programmata fase istruttoria (*omessa citazione di testi* che dovevano essere citati, *assenza dei testi* ritualmente citati, *citazioni errate o tardive* di testi la cui presenza era programmata per quella udienza), già analizzate sul totale dei processi monitorati, devono poi essere ripercentralizzate sul dato reale dei processi **originariamente fissati per la trattazione istruttoria**.

Solo in questo modo sarà possibile avere la dimensione esatta, ad esempio, del malfunzionamento del sistema delle notifiche sulla ragionevole durata del processo penale, posto che sarebbe fuorviante calcolare il dato, in ipotesi, delle omesse notifiche della citazione dei testimoni anche in relazione ai procedimenti che, in quella udienza, non ne prevedevano affatto la citazione.

Tra i motivi di rinvio dei processi originariamente fissati per la istruttoria dibattimentale, ben il **9,6%** dei processi fissati per la istruttoria dibattimentale vengano rinviati ad altra udienza senza lo svolgimento di alcuna attività ***per omessa citazione dei testi del P.M.***

Ancora più impressionante è il numero delle udienze che vanno a vuoto, e devono essere rinviate, ***per assenza dei testi citati dal P.M.***, che ammontano al numero davvero stratosferico del **28,9%** delle udienze fissate per la trattazione istruttoria.

Meno rilevante, invece, la percentuale di processi rinviati ***per omessa citazione testi della difesa*** (**0,8%**), contenuta anche quella dei rinvii ***per assenza dei testi citati dalla difesa*** (**3,3%**).

**In conclusione, il dato davvero clamoroso è il seguente: ben il 42,6% dei processi fissati per lo svolgimento della istruttoria dibattimentale viene rinviato senza lo svolgimento di alcuna attività, perchè l'atto, in verità assai banale, della citazione del testimone o è stato del tutto omesso, o è stato effettuato in modo errato ovvero, pur effettuato regolarmente, non è stato ottemperato dal destinatario.**

I rinvii ***per prosecuzione della istruttoria*** (**30,9%** dei processi fissati per la istruttoria) rappresentano quei processi che si svolgono senza alcun contrattempo e che proseguiranno con un seguito, nuovamente programmato, della istruttoria stessa. A questo dato può essere sommato quello raccolto dalla voce ***per integrazione della prova per fini processuali*** (**12,4%**). Si tratta infatti di rinvii disposti a conclusione della istruttoria dibattimentale, che tuttavia il Giudice ritiene di dovere integrare con ulteriori atti istruttori (esami di nuovi testimoni, confronti, conferimento di perizie, ma anche acquisizione di documentazione o certificazione).

Infine, deve farsi menzione dei rinvii ***per la sola discussione*** (**5,7%**) e ***per repliche*** (**0,2%**), certamente tra di loro cumulabili. A tanto ammontano i processi che, conclusasi compiutamente la istruttoria dibattimentale, vengono rinviati per la sola discussione (o, dopo la discussione, per le eventuali repliche). È un numero consistente, essendo in realtà frequente che il Giudice disponga che la discussione avvenga in udienza diversa da quella di trattazione. È un dato statistico utile, perchè indica, per ovvia deduzione logica, che quasi il 6% dei processi sul ruolo sono fissati ogni giorno per la sola discussione.

## APPENDICE – IL PROBLEMA GIUSTIZIA IN ITALIA

**Alcuni dati.** Le problematiche e le disfunzioni nel settore dell'amministrazione della giustizia aumentano di anno in anno. Tra il 1° luglio 2005 e il 30 giugno 2006, a fronte di una diminuzione del 3,5% dei giudizi di secondo grado presso le Corti di appello, si è registrato un aumento enorme dei giudizi di primo grado: 25.521 procedimenti, pari ad un incremento del 69,3% rispetto all'anno precedente. Nello stesso periodo, a fronte di una diminuzione del 4,4% dei procedimenti introdotti davanti al Giudice di pace e del 2,8% dei procedimenti di primo grado davanti ai tribunali, si è registrato un aumento del 16,8% dei procedimenti in appello davanti ai tribunali. In riferimento ai procedimenti penali, la consistente diminuzione dei processi presso i giudici di pace (-16,7%), dovuta anche alle depenalizzazioni, si è accompagnata ad un incremento importante dei procedimenti presso le Corti d'Assise (+6%) e le Corti di Appello (+13,4%).

In base ai dati ufficiali, nell'ultimo quinquennio la durata media effettiva dei procedimenti civili è stata di 923,2 giorni (30,8 mesi). Nel 2006, il tempo necessario per portare un procedimento alla conclusione è stato di 902 giorni (ovvero due anni e mezzo), un dato che, benché segni un miglioramento rispetto ai 966 giorni necessari nel 2005, rimane comunque molto lontano dagli 866 giorni del 2002 e, comunque, altissimo.

Per quanto riguarda la durata media effettiva dei procedimenti penali – pari, in riferimento al quinquennio 2002-2006, a 226,2 giorni (7,6 mesi) – va evidenziato come il biennio 2005-2006 segni, dopo la diminuzione verificatasi nel corso del precedente biennio, un nuovo allungamento dei tempi processuali. Nel 2006, in particolare, la durata media effettiva dei procedimenti penali ha raggiunto, secondo i dati forniti dalla Corte Suprema di Cassazione, i 240 giorni.

Nel 2004 a fronte di una diminuzione dei processi penali pendenti con rito collegiale (scesi da 26.650 del 2003 a 23.821), si è registrato un aumento del 6,3% dei procedimenti penali pendenti con rito monocratico: da 328.132 a 348.895.

Nell'Unione europea sono quasi 132.000 i detenuti in attesa di giudizio. Il nostro Paese si colloca al primo posto per numero di detenuti in attesa di processo (20.442) e per quota percentuale sul totale (15,5%), seguono la Francia con circa il 15%, la Germania con il 12% e la Polonia con il 10%. Gli altri paesi presentano cifre decisamente inferiori<sup>5</sup>.

Ancora più preoccupante è il dato secondo cui, in Italia, quasi 40 detenuti su 100 in carcerazione preventiva si rivelano, alla prova dei fatti, innocenti (tasso delle sentenze di proscioglimento 38%); la stessa percentuale è pari al 9% in Finlandia ed al 76% in Slovenia. Considerando che la custodia cautelare varia da 42 giorni in Inghilterra a 365 in Grecia, con l'Italia a 175, è evidente l'urgenza di intervenire anche sui tempi delle misure preventive (*Il Sole-24Ore* del 27 luglio 2006).

**La situazione nel distretto romano.** Per quanto riguarda il **settore civile** (compreso l'ambito lavoristico), a fronte di una riduzione del 2,5% delle pendenze dei Tribunali (che sono passate dalle 383.458 alla data del 1° luglio 2005 alle 373.808 alla data del 30 giugno 2006) si è registrato, nello stesso

---

<sup>5</sup> Cfr. "*Il Sole-24Ore*" del 27 luglio 2006.

periodo, un incremento notevole (+15,4%) delle pendenze delle Corti di Appello: dai 34.552 del 1° luglio 2005 ai 39.860 del 30 giugno 2006.

Con specifico riferimento ai contenziosi relativi agli ambiti del lavoro e della previdenza, la riduzione dei giudizi pendenti nella sezione Lavoro del Tribunale di Roma (da 37.841 a 33.682, l'11% in meno) si è accompagnato ad un incremento delle pendenze nella sezione lavoro delle Corti (dai 31.114 del 1° luglio 2005 ai 32.220 del 30 giugno 2006, +3,5%).

Passando ad analizzare il **settore penale**, la diminuzione delle pendenze nei processi di primo grado verificatasi tra il 1° luglio 2005 ed il 30 giugno 2006 (-4,7%) è attribuibile al miglioramento della situazione dei processi trattati con rito monocratico, rispetto cui le pendenze sono scese del 5,7%, passando da 23.414 a 21.972. Sono invece aumentate del 6,1% le pendenze relative ai processi di primo grado con rito collegiale (dalle 2.214 del 1° luglio 2005 alle 2.350 del 30 giugno 2006). Nello stesso periodo, sono aumentate enormemente le pendenze relative ai giudizi di secondo grado presso la Corte di Appello: da 12.346 a 14.982, pari ad una variazione percentuale del 21,4%.

Per quanto concerne la durata media dei processi penali di primo grado nel distretto di Roma, i dati ufficiali parlano di 302 giorni per i giudizi monocratici e di 560 per quelli collegiali.

**I costi per il bilancio dello Stato.** Tra il 2003 ed il 2005 le istanze di indennizzo, avviate nei casi in cui venga violato il termine ragionevole del processo, presso le Corti di Appello italiane sono aumentate di oltre il 140%, passando da 5.051 a 12.130. Le istanze di indennizzo presentate presso la Corte d'Appello di Roma sono aumentate addirittura del 476%, passando dalle 1.114 del 2003 alle 6.416 del 2005. Solo nel primo trimestre 2006 le richieste di equa riparazione sono state 8.169 (di cui il 38,9% relative alla sola Corte d'Appello di Roma); se la tendenza dovesse essere confermata anche nel secondo semestre, l'incremento delle istanze di indennizzo sarebbe, in riferimento agli anni 2005-2006, di circa il 35% su tutto il territorio nazionale.

**Quanto costa la irragionevole durata dei processi?** Ebbene, secondo i dati del Ministero della Giustizia, gli stanziamenti destinati ai risarcimenti, pari 10,7 milioni di euro, nel 2005, sono più che raddoppiati nell'ultimo biennio, raggiungendo, nel 2007, i 23 milioni di euro.

Per quanto riguarda, invece, il costo del funzionamento della macchina giudiziaria, nel 2006, alla Giustizia vanno risorse pari all'1,69% del bilancio dello Stato, contro l'1,58% del 2005, l'1,46% del 2004, l'1,41% del 2003.

**Le spese più alte sono sostenute per effettuare intercettazioni:** nel 2005, il "controllo degli indagati" è costato, al Ministero, circa 267 milioni di euro. Poco più di quanto era stato speso nel 2004 (262,7 milioni), segno che i provvedimenti varati negli ultimi tempi per contenere i costi stanno dando i loro frutti (il noleggio delle apparecchiature, per esempio, è passato da 70 euro a 20 euro al giorno).