

Mitja Gialuz - Jacopo Della Torre

Giustizia per nessuno

L'inefficienza del sistema penale italiano
tra crisi cronica e riforma Cartabia

Prefazione di Paola Severino



Giappichelli

PREFAZIONE

Interrogarsi oggi sullo “stato di salute” della giustizia penale in Italia rappresenta una sfida complessa per lo studioso del sistema penale, sotto almeno due diversi punti di vista.

Anzitutto, sul piano della definizione di contenuti e obiettivi di una indagine scientifica a così ampio spettro: analizzare i fattori di (in)efficienza di un sistema quale quello penale, che continua a presentare numeri negativi, implica uno sforzo di ricostruzione delle cause del fenomeno di cui si tratta.

In secondo luogo, sul piano del metodo di ricerca, in quanto una simile disamina deve opportunamente prendere le mosse da una accurata analisi dei dati e delle statistiche giudiziarie relative ai più importanti indicatori di *performance* del sistema penale.

Si tratta, invero, di un presupposto imprescindibile per un’indagine che voglia essere anche propositiva e che, dunque, accanto alla diagnosi delle lacune, intenda farsi carico delle esigenze di riforma del delicato campo di materia in questione.

Il volume di Mitja Gialuz e di Jacopo Della Torre non si sottrae a queste difficili e ambiziose sfide, raccogliendole entrambe con coraggio e accompagnando il lettore in un percorso molto ben costruito, tanto sul piano metodologico quanto su quello dei contenuti; con uno stile chiaro e preciso, gli Autori affrontano i problemi prima accennati nelle due parti in cui il volume è opportunamente articolato.

Nella prima, invero, gli Autori forniscono al lettore le indispensabili premesse concettuali dell’indagine e, poi, procedono a una attenta analisi dei numeri della giustizia penale italiana.

Si colloca qui il lodevole sforzo degli Autori di contribuire alla ridefinizione della categoria dell’efficienza in ambito criminale, nella consapevolezza che la valutazione della capacità del sistema penale di raggiungere i propri obiettivi, attraverso un uso razionale delle risorse a disposizione, debba tener conto delle necessità di bilanciare plurimi interessi, tutti di primario rilievo per la nostra Costituzione, senza tuttavia sacrificare i principi fondamentali di garanzia del giusto processo e dei diritti di difesa del cittadino sull’altare delle esigenze di celerità nell’accertamento e nella repressione dei fatti di reato.

Sul piano dell’analisi dei dati, inoltre, il volume non si limita a una “fredda” esposizione delle statistiche giudiziarie, ma, al contrario, fornisce al lettore gli in-

dispensabili strumenti metodologici e concettuali per analizzare e interpretare correttamente i numeri della giustizia, comprendendo ciò che da essi emerge in merito alle cause delle perduranti inefficienze del processo penale (dalla cronica lentezza dei procedimenti, al numero elevato di impugnazioni e prescrizioni, al ridotto livello di informatizzazione, fino alla scopertura degli uffici giudiziari e al tema dell'assenza di risorse).

Su quest'ultimo versante, peraltro, il volume prende opportunamente in considerazione non solo dati di matrice processuale, ma anche indicatori di *performance* di natura "economico-strutturale", come quelli concernenti la geografia giudiziaria e le dotazioni finanziarie e di risorse umane del sistema, trattandosi di fattori chiave per il buon funzionamento della giustizia penale.

L'approccio scientifico "*data-driven*" della ricerca costituisce, insomma, un valore aggiunto e contribuisce a colmare una lacuna esistente nella letteratura scientifica in materia, gettando le basi della seconda parte del volume in cui, alla luce degli esiti della precedente disamina, lo studio si proietta sull'analisi delle novità introdotte dalla "riforma Cartabia", per verificare la loro attitudine a porre rimedio ai mali che affliggono il nostro ordinamento penale, prima ampiamente indagati.

Gli Autori, in particolare, rilevano che, pur ponendosi nella giusta direzione, la novella non possa essere considerata ancora come un punto di arrivo, poiché solo un coraggioso esercizio della delega da parte del Governo e la risoluzione di alcuni nodi ancora irrisolti, che pure il volume pone in luce nella parte finale, potranno contribuire a raggiungere gli ambiziosi obiettivi posti dalla legge n. 134 del 2021.

Del resto, dalla valorizzazione della digitalizzazione del processo e degli istituti volti a ridurre la domanda di giustizia penale, al ripensamento del sistema sanzionatorio penale e alla valorizzazione della giustizia riparativa, fino all'introduzione di novità organizzative quali l'ufficio del processo, nei prossimi mesi e anni i pubblici poteri saranno chiamati a prendere decisioni di importanza cruciale per consentire anche al sistema giustizia di affrontare le complessità del mondo del futuro con un arsenale di strumenti adeguato, moderno ed efficace.

Sappiamo bene come si apra oggi una stagione difficile – tante e complesse sono le sfide con cui dovremo misurarci –, ma al contempo esaltante, tenuto conto che, forse per la prima volta dal dopoguerra, sembrano essersi create le condizioni, in termini di comunanza di intenti e pure di risorse economiche, per incidere davvero sul corpo malato della giustizia penale. Un lavoro che si preannuncia impegnativo e delicato, dovendosi agire, ove necessario, con decisione e in modo radicale, ma non dimenticando le riforme avviate negli ultimi anni, su cui non a caso continua a puntare la recente legge approvata dal Parlamento.

Con un'avvertenza richiamata in avvio: ci muoviamo all'interno di un meccanismo delicato, che vede emergere plurimi diritti e interessi meritevoli di attenta

considerazione, i quali devono essere oggetto di prudente ed equilibrato temperamento da parte di tutti gli attori del sistema della giustizia penale.

Questo volume, allora, si inserisce proprio in questa auspicabile direzione e rappresenta un utile strumento di guida e di indirizzo nel percorso di implementazione delle analizzate riforme del sistema penale nella cornice generale dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

PAOLA SEVERINO

PREMESSE CONCETTUALI E REMINISCENZE STORICHE

Sommario: 1. Giustizia penale ed efficienza: una diade problematica. – 2. Una ridefinizione dell'efficienza rispetto alla pluralità di scopi della giustizia penale. – 2.1. L'utilità del canone di efficienza del sistema penale. – 2.2. L'efficienza in senso strutturale quale fondamento di una nuova sensibilità istituzionale. – 2.3. Una categoria decisiva nella prospettiva europea. – 3. La crisi del sistema penale: un problema che viene da lontano. – 3.1. Il fallimento del codice Rocco e l'aspirazione efficientista nella fase genetica del codice Vassalli. – 3.2. La crisi profonda della giustizia penale continua. – 3.3. Dalla disillusione al diluvio di riforme della giustizia penale. – 4. Precisazioni metodologiche sulla statistica giudiziaria e obiettivi del volume.

1. Giustizia penale ed efficienza: una diade problematica

L'idea che la giustizia italiana soffra di una grave crisi di funzionalità è una sorta di litania. Non si contano le relazioni inaugurali degli anni giudiziari¹, gli studi scientifici², e gli atti sovranazionali³, in cui tale problematica non venga costantemente denunciata.

Tra le molteplici evidenze disponibili in proposito, una in particolare riassume bene la criticità dello scenario. Nel periodo che va dal 1959 al 2020, l'Italia ha collezionato ben 1.202 delle 5.950 condanne complessive, pronunciate dai giudici di Strasburgo per lesione del canone di ragionevole durata dei procedimenti – amministrativi, civili e penali – ossia il 20% del totale delle stesse⁴. Si tratta di un

¹ Cfr., da ultimo, P. CURZIO, *Relazione del primo Presidente della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020*, Roma, 29 gennaio 2021, p. 43, ove si afferma che «il sistema penale è da tempo interessato da una crisi di effettività e autorevolezza».

² Si pensi solo al recente volume di G.M. FLICK, *Giustizia in crisi (salvo intese)*. *Leggi, giudici, processi e carceri di fronte alla pandemia*, Milano, 2020.

³ V., *infra*, § 3.3.

⁴ I dati sono tratti dall'*European Court of Human Rights, Annual Report 2020*, in *www.echr.coe.int*, p. 164 s. A riprova della persistente gravità della situazione, è utile rilevare che, ancora nel gennaio 2018, risultavano pendenti nei confronti dell'Italia ben 2.000 ricorsi relativi alla violazione del termine di ragionevole durata del processo e alla eccessiva lunghezza delle procedure previste

primato imbarazzante⁵. Il nostro Paese domina, infatti, di gran lunga la classifica dei sistemi più condannati per la lentezza della giustizia, avendo raccolto da solo più censure rispetto alla somma del secondo e del terzo Stato, ossia la Turchia e la Grecia⁶. Il paragone diventa poi ancor più impietoso se si volge lo sguardo agli ordinamenti europei economicamente più avanzati: il complesso delle violazioni di tale componente del *fair trial*, accertate nel medesimo lasso di tempo nei confronti di Germania, Francia, Regno Unito e Spagna⁷, non raggiunge neppure la metà di quelle italiane⁸.

Il problema della lunghezza cronica delle reg Giudicande rappresenta, tuttavia, solo il sintomo più evidente di una “malattia” ben più estesa. Come si vedrà, accanto a tale disfunzione ve ne sono molte altre, tra cui: l’immane arretrato; il numero enorme di impugnazioni; l’assenza di filtri effettivi rispetto all’esercizio dell’azione penale; il conseguente tasso abnorme (e crescente) di proscioglimenti; un numero elevato di prescrizioni, pronunciate dopo l’inizio del processo, con buona pace per le aspettative di giustizia delle vittime; il *deficit* tecnologico; l’alto tasso di scopertura degli uffici giudiziari e la scarsa attenzione per un’adeguata allocazione delle risorse; il sovraffollamento carcerario e la crisi del paradigma rieducativo.

La portata delle critiche, interne e sovranazionali, suscitate da tali criticità, ha contribuito a porre giustamente al centro del dibattito politico la tematica del “efficienza” della giustizia.

Non è un mistero che tale concetto, spesso ricollegato a quelli di “efficacia” e di “effettività”⁹, si è trasformato negli ultimi decenni in una sorta di *mantra* ripetuto instancabilmente, fungendo da sfondo costante per un ampio novero di novelle¹⁰. Al riguardo, l’apice si è avuto con l’inserimento del termine nella stessa inti-

dalla legge Pinto (l. 24 marzo 2001, n. 89): in questo senso v. il documento del Servizio Studi della Camera dei deputati, XVIII legislatura, “*Ragionevole durata del processo*”, in www.camera.it.

⁵ Cfr., al riguardo, anche G.L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della “legge Cartabia”*, in *Sist. pen.*, 15 ottobre 2021.

⁶ Tali Paesi hanno infatti raccolto, rispettivamente, 608 e 542 condanne per violazione di siffatta componente del *fair trial*.

⁷ Stando alle statistiche ufficiali della Corte, i numeri delle violazioni sono i seguenti: 1) Germania: 102; 2) Francia: 284; 3) Regno Unito: 30; 4) Spagna: 16.

⁸ Alla luce di questi dati, non stupirà sapere che il Commissario europeo per i diritti umani del Consiglio d’Europa – nel suo *report* del 18 settembre 2012, CommDH (2012) 26 – abbia definito il problema della lunghezza eccessiva della giustizia italiana «*a long-standing human rights problem, which has considerable negative repercussions not only for individuals and the Italian economy, but also for the European human rights protection system due to a continuing influx of cases to the European Court of Human Rights*».

⁹ In merito alle differenze tra tali concetti, cfr. la recente analisi di G. TUZET, *Effettività, efficacia, efficienza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2016, p. 218.

¹⁰ In proposito, cfr. già C. CESARI, *Le clausole di irrilevanza del fatto nel sistema processuale penale*, Torino, 2005, p. 7 s.

tolazione di diversi atti normativi, tra cui va, da ultimo, annoverata la l. 27 settembre 2021, n. 134 (cd. “riforma Cartabia”)¹¹, rubricata – non a caso – «Delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari».

Il rilievo assunto dall’efficienza in ambito penalistico non riguarda, peraltro, solo il formante normativo. A tale categoria concettuale sono stati dedicati, non solo plurimi studi dottrinali¹², ma anche una fitta giurisprudenza della Cassazione¹³ e dello stesso giudice delle leggi. Emblematica in tal senso è la nota sentenza costituzionale n. 132/2019, la quale, proprio in nome della salvaguardia dell’«esigenza costituzionalmente rilevante» dell’«efficienza dell’amministrazione della giustizia penale», si è spinta sino a suggerire al legislatore di «introdurre ragionevoli eccezioni» «al principio dell’identità tra giudice avanti al quale è assunta la prova e giudice che decide»¹⁴ (cd. canone di immediatezza¹⁵). Al di là delle critiche avanzate nei confronti della pronuncia¹⁶, un dato è incontrovertibile: essa non è affatto isolata, ma rappresenta il punto di arrivo di un cospicuo filone giurispru-

¹¹ Tale riforma verrà analizzata *infra*, parte II. A testimoniare il successo trasversale della categoria dell’efficienza sta il fatto che anche la riforma gemella alla l. n. 134/2021, relativa al processo civile (l. 26 novembre 2021, n. 206), contiene un riferimento esplicito a tale concetto nella rubrica.

¹² Cfr., ad esempio, C. CESARI, *Le clausole di irrilevanza*, cit., p. 6 ss.; M. CHIAVARIO, *Garanzie ed efficienza della giustizia penale. Temi e problemi*, Torino, 1998, p. 123 ss.; A. CIAVOLA, *Il contributo della giustizia consensuale e riparativa all’efficienza dei modelli di giurisdizione*, Torino, 2010, p. 1 ss.; L. KALB, *La «ricostruzione orale» del fatto tra «efficienza» ed «efficacia» del processo penale*, Torino, 2005, p. 175 ss.; R.E. KOSTORIS (a cura di), *La ragionevole durata del processo. Garanzie ed efficienza della giustizia penale*, Torino, 2005; E. MARZADURI, *Dietro la perenne emergenza della giustizia una disperata ricerca di efficacia ed efficienza*, in *Guida dir.*, 45/2000, p. 50; L. SCOMPARIN, *Un ambizioso decreto-legge di fine legislatura alla ricerca di una giustizia penale “efficace” ed “efficiente”*, in *Leg. pen.*, 2001, p. 301 ss.

¹³ V., tra le molte, Cass., sez. un., 19 aprile 2018, n. 40151, in *DeJure*; Cass., sez. un., 17 dicembre 2015, n. 12602, *ivi*; Cass., sez. un., 18 dicembre 2014, n. 4909, *ivi*; Cass., sez. un., 24 novembre 2011, n. 15933, *ivi*; Cass., sez. un., 20 dicembre 2007, n. 5307, *ivi*; Cass., sez. un., 26 giugno 2002, n. 31421, *ivi*.

¹⁴ Le citazioni sono tratte da Corte cost., 29 maggio 2019, n. 132.

¹⁵ Per una recente analisi del quale, cfr. M. DANIELE, *L’immediatezza in crisi. Mutazioni pericolose ed anticorpi accusatori*, in *Sist. pen.*, 2/2021, p. 53 ss.

¹⁶ Si vedano, per una sintesi, M. BARGIS, *Il principio di immediatezza nel caso di mutata composizione del giudice: dai responsi di Corte costituzionale, sezioni unite e Corti europee alle prospettive de iure condendo*, in *Sist. pen.*, 4/2020, p. 41 ss.; M. DANIELE, *Le “ragionevoli deroghe” all’oralità in caso di mutamento del collegio giudicante: l’arduo compito assegnato dalla Corte costituzionale al legislatore*, in *disCrimen*, 12 novembre 2019; P. FERRUA, *Il sacrificio dell’oralità nel nome della ragionevole durata: i gratuiti suggerimenti della Corte costituzionale al legislatore*, in *Arch. pen. web*, 2/2019; O. MAZZA, *Il sarto costituzionale e la veste stracciata del codice di procedura penale*, *ivi*; D. NEGRI, *La Corte costituzionale mira a squilibrare il “giusto processo” sulla giostra dei bilanciamenti*, *ivi*.

denziale¹⁷, che – sin dagli anni Settanta – aveva iniziato ad attribuire all’“efficienza” rango costituzionale, riconnettendola a vari parametri della Carta fondamentale, tra cui, in particolare, gli artt. 3, 25 e 101 Cost.¹⁸.

Se un tanto è vero, nessuno può negare che il percorso per chiarire il significato di tale categoria sia solo all’inizio. Finora, la Consulta si è limitata a enunciare il rango primario, non avendone delineato in modo sufficientemente chiaro la portata¹⁹, né il suo rapporto con altri parametri costituzionali, a cui il valore in parola viene spesso ricollegato, quale il canone di ragionevole durata del procedimento, proclamato dall’art. 111, comma 2, Cost.²⁰.

Il riconoscimento dell’efficienza tra i canoni del sistema penale necessita di un approfondimento, specie in ragione dell’ambiguità di tale locuzione. Essa, infatti, assume natura polisemica pure nel linguaggio degli economisti, dove è da ben più tempo radicata e dove si sono recentemente catalogati almeno quattro sensi con cui il termine viene impiegato²¹. Per di più, anche quando si decida – come spesso accade – di mutuare nel contesto giuridico solo l’accezione “produttiva” del vocabolo²², la situazione non migliora di molto: esso, infatti, continua a rappresentare un concetto «di relazione»²³, che si ricollega ai fini cui è preposto un determinato dispositivo.

Più precisamente, secondo una fortunata definizione, una norma (o un sistema di norme) può dirsi “efficiente”, da un punto di vista produttivo, «*se non c’è modo di realizzare lo stesso scopo [a cui essa è preposta] con mezzi meno dispendiosi, o*

¹⁷ Cfr. Corte cost., 22 luglio 2011, n. 236; Corte cost., 23 ottobre 2008, n. 343; Corte cost., 30 luglio 2008, n. 318; Corte cost., 28 marzo 2008, n. 72; Corte cost., 9 marzo 2007, n. 67; Corte cost., 23 novembre 2006, n. 393; Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 24; Corte cost., 9 gennaio 1997, n. 10; Corte cost., 14 ottobre 1996, n. 353; Corte cost., 19 ottobre 1995, n. 460; Corte cost., 12 luglio 1976, n. 168.

¹⁸ Il canone di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost. è, ad esempio, a fondamento di Corte cost., 15 maggio 1996, n. 353. L’art. 101 è richiamato, invece, da Corte cost., 23 gennaio 1997, n. 10. Infine, un rinvio congiunto agli artt. 25 e 101 Cost. compare in Corte cost., 30 luglio 2008, n. 318 e in Corte cost., 9 marzo 2007, n. 67.

¹⁹ Cfr., sul punto, l’analisi, ancora attuale, di C. CESARI, *Le clausole di irrilevanza*, cit., p. 9 s.

²⁰ Un fugace collegamento tra efficienza e art. 111, comma 2, Cost. si può ritrovare in Corte cost., 12 luglio 2019, n. 176 e in Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 24.

²¹ Cfr. G. TUZET, *Effettività, efficacia, efficienza*, cit., p. 218, a cui si rimanda anche per i dovuti riferimenti alla letteratura economica.

²² Tale condizione di efficienza, impiegata in particolare in ambito aziendalistico, si ritiene raggiunta al verificarsi di una delle seguenti ipotesi: «a) non è possibile produrre lo stesso ammontare di prodotto (*output*) usando una combinazione a costi minori di fattori di produzione (*input*), ossia la stessa quantità a un minor costo; b) non è possibile produrre un maggiore ammontare di prodotto usando la stessa combinazione di fattori di produzione, ossia una maggior quantità allo stesso costo» (cfr. G. TUZET, *Effettività, efficacia, efficienza*, cit., p. 218).

²³ Al riguardo, v., per tutti, C. CESARI, *Le clausole di irrilevanza*, cit., p. 11; O. MAZZA, *Tradimenti di un codice: la procedura penale a trent’anni dalla grande riforma*, Torino, 2020, p. 61.

se non c'è modo di realizzare lo scopo a un grado superiore utilizzando gli stessi mezzi»²⁴.

Sennonché, proprio la circostanza per cui l'idea di "efficienza" sia legata a doppio filo agli obiettivi di un sistema – richiamando la capacità di raggiungere i medesimi nel modo più funzionale possibile, «dato un certo livello di risorse»²⁵ – impone di utilizzarla con cautela nell'ambito della giustizia penale²⁶. E ciò per la semplice ragione che il dibattito sugli scopi del processo penale risale nel tempo ed è ancora in corso: anzi, forse non è destinato a concludersi²⁷. È ben noto che, a seconda dei contesti, sono stati individuati (e tuttora vengano attribuiti) fini preminenti diversi, quali, solo per citarne alcuni: 1) la tutela dell'«interesse sociale relativo alla repressione della delinquenza»²⁸; 2) la protezione degli innocenti da indebite condanne²⁹; 3) lo scopo cognitivo di ricerca della verità³⁰ e 4) la risoluzione dei conflitti³¹.

²⁴ Così, testualmente, G. TUZET, *Effettività, efficacia, efficienza*, cit., p. 219, il quale ricorda che questa accezione di "efficienza" è legata a quella di "efficacia"; e ciò in quanto anche "l'efficacia" rappresenta un'idea di relazione connessa agli obiettivi di un *quid*, descrivendo, in ambito giuridico, *la capacità di una norma di conseguire i fini per cui è stata posta*. A tal proposito, è peraltro utile ricordare che se è vero che «una norma efficiente è [sempre] anche efficace», «in quanto realizza (in modo economicamente appropriato, cioè senza spreco di risorse) lo scopo che si pone chi la crea o la utilizza», non vale, invece, il contrario (ossia che una norma "efficace" sia sempre "efficiente"), dal momento che «una norma può essere sommariamente efficace [cioè capace di raggiungere i propri obiettivi] ma eccessivamente dispendiosa [...] risultando perciò inefficiente dato lo spreco di risorse» (cfr. *ibidem*). Ed è esattamente perché il parametro dell'"efficienza" – pur racchiudendo in sé per forza anche una valutazione di "efficacia" – prende in considerazione pure il modo in cui sono utilizzate delle risorse per giungere a uno scopo (ovvero quello che si vedrà essere un vero e proprio nervo scoperto del nostro sistema penale), che si è ritenuto opportuno focalizzare l'attenzione proprio su tale concetto.

²⁵ Cfr. L. SCOMPARIN, *Un ambizioso decreto-legge*, cit., p. 306.

²⁶ Lo rileva già C. CESARI, *Le clausole di irrilevanza*, cit., p. 11.

²⁷ V., al riguardo, A. CAPONE, *Introduzione al processo penale. Storia, cultura e principi*, in *www.unirc.it*, p. 15.

²⁸ La citazione è tratta da V. MANZINI, *Trattato di diritto processuale penale italiano*, vol. I, 6^a ed., Torino, 1967, p. 224. In termini ancor più netti, cfr. L. MORTARA, *Relazione al Senato del Regno del 5 marzo 1912*, in *Commento al codice di procedura penale*, a cura di L. Mortara, parte I, *Lavori preparatorii*, vol. III, *Lavori parlamentari*, Torino, 1915, p. 154.

²⁹ Cfr. F. CARRARA, *Il diritto penale e la procedura penale. Prolusione al corso accademico di diritto penale dell'anno 1873-1874*, Lucca, 1873, p. 15. Nello stesso senso, v. A. STOPPATO, *Relazione della Commissione della Camera dei deputati sul progetto del codice di procedura penale (1912)*, in *Commento al codice di procedura penale*, a cura di L. Mortara, parte I, *Lavori preparatorii*, vol. III, cit., p. 192.

³⁰ In proposito, cfr., oltre a L. LUCCHINI, *Elementi di procedura penale*, 5^a ed., Firenze, 1921, p. 13, tra i molti, F. CAPRIOLI, *Verità e giustificazione nel processo penale*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 2017, p. 318; P. FERRUA, *Il 'giusto processo'*, 3^a ed., Bologna, 2012, p. 20 s. In giurisprudenza è rimasta celebre l'affermazione di Corte cost., 26 marzo 1993, n. 111 e di Cor-

Ebbene, il richiamo alla prudenza nell'impiego della categoria dell'efficienza in campo processualpenalistico nasce proprio da qui. Posto che si tratta di un concetto di relazione, è inevitabile che possa essere declinato in tanti sensi quanti siano gli obiettivi principali che il rito venga chiamato a perseguire. Ed è esattamente per tale motivo che si è fatto notare che, laddove si voglia impiegarlo come predicato del processo, risulta importante indicare con chiarezza l'obiettivo perseguito di cui si vuole massimizzare la *performance*³²; il che non è affatto un'operazione priva di conseguenze di rilievo primario. A seconda di quale dei fini del processo si individui come prioritario in un dato momento storico, il modello normativo e ordinamentale di riferimento muta in modo significativo³³. È facile intuire che, dar vita a un sistema "efficiente" nella protezione dei diritti dell'individuo, comporta scelte di politica normativa confliggenti rispetto al fine di massimizzare a ogni costo il numero delle condanne emanate. D'altra parte, l'esperienza storica ci insegna proprio che un sistema penale che voglia incrementare l'"efficienza" per puri scopi di "difesa sociale" possa spingersi tanto in là da ammettere persino la tortura giudiziaria o sanzioni inumane e degradanti; così come quelli preordinati alla tutela della dignità e della presunzione d'innocenza non potranno che aborrire tali istituti, qualificandoli come i meno "efficienti" per perseguire i propri scopi primari.

Nonostante il rilievo chiave assunto «dallo scopo che si vuole raggiungere attraverso il processo efficiente»³⁴, tanto il legislatore, quanto la magistratura, sono stati finora piuttosto vaghi in proposito.

Com'era inevitabile, l'ambiguità su tale snodo decisivo ha contribuito a far emergere un clima di sfiducia e di dura critica nei confronti dell'impiego del concetto di efficienza in ambito processualpenalistico. Secondo un'opinione diffusa, vi sarebbe il rischio che l'efficienza possa servire da grimaldello «per comprimere garanzie fondamentali»³⁵ e, pertanto, che la stessa venga utilizzata, specie dalla giurisprudenza, in un'ottica meramente repressiva³⁶: una sorta di lasciapassare

te cost., 3 giugno 1992, n. 255, secondo cui «fine primario ed ineludibile del processo penale non può che rimanere quello della ricerca della verità».

³¹ Cfr. M. DAMAŠKA, *I volti della giustizia e del potere. Analisi comparatistica del processo*, Bologna, 1991, p. 158 s.

³² Così O. MAZZA, *Tradimenti di un codice*, cit., p. 61.

³³ È proprio perché l'efficienza è un concetto che si lega, tanto agli scopi ritenuti prevalenti, quanto ai mezzi a disposizione per raggiungerli, che esso impone agli ordinamenti giuridici di aggiornarsi costantemente, onde assicurarsi di avere la configurazione (normativa e strutturale) più adatta a perseguirli, a seconda del singolo contesto di riferimento. In questo senso, vi è evidentemente un nesso tra efficienza e progresso – giuridico e tecnologico – dei sistemi di giustizia.

³⁴ La citazione è tratta ancora da O. MAZZA, *Tradimenti di un codice*, cit., p. 61.

³⁵ In tal senso, v. C. CESARI, *Le clausole di irrilevanza*, cit., p. 13.

³⁶ V., in proposito, in particolare O. MAZZA, *Tradimenti di un codice*, cit., p. 61. Lamentava tale pericolo, tra gli altri, già G. CONSO, *Conclusioni*, in *Il giusto processo*, Milano, 1998, p. 265.

per introdurre “scorciatoie” o forme sommarie di giustizia penale. Si tratta di preoccupazioni che, per alcuni³⁷, avrebbero trovato una definitiva conferma proprio nella menzionata sentenza n. 132 del 2019, nella quale, come accennato, la Corte ha ritenuto possibile bilanciare il valore dell’efficienza con il principio di immediatezza del giudice.

Alla luce di queste critiche e dell’affermazione che la giustizia penale non può rispondere a pure logiche aziendalistiche (in ragione dei valori fondamentali che il rito è volto ad attuare e proteggere³⁸), si potrebbe essere indotti ad abbandonare l’impiego della nozione di efficienza con riguardo al sistema penale.

2. Una ridefinizione dell’efficienza rispetto alla pluralità di scopi della giustizia penale

A nostro avviso, sarebbe una strada del tutto sbagliata. Non solo l’efficienza non va abbandonata; ma, al contrario, va valorizzata nel contesto di un necessario ripensamento di quell’idea, così profondamente radicata nella nostra tradizione giuridica, secondo la quale «la giurisdizione è intrinsecamente a-economica: essa è espressione di sovranità e garanzia dei diritti, dunque è una funzione senza costo e senza tempo, in cui ogni singolo processo ha valore *assoluto*»; l’oggetto del processo è un bene di valore infinito (i diritti o la libertà), che si deve «perseguire costi quello che costi e senza limiti di tempo»³⁹.

Questa concezione appare del tutto astratta, posto che, in qualsiasi società, le risorse da destinare a ciascuna causa sono limitate. E, allora, anche la giustizia penale, che viene spesso caricata di connotazioni metafisiche, di aspettative moralizzatrici e di scopi salvifici, non può sfuggire dalla configurazione di un servizio pubblico. In fondo, anche la sanità, che si riferisce a beni giuridici certamente essenziali, è stata costruita come un “servizio”, sin dalla grande riforma del 1978. E la Costituzione italiana richiama i «servizi relativi alla giustizia», in quella disposizione, troppo spesso dimenticata, che è l’art. 110; essa non può esser letta – come è accaduto – nel senso di contrapporre i “servizi” (intesi come allestimenti materiali e gestione del personale ausiliario), alla “giustizia”, bene trascendente e

³⁷ Si veda, ad esempio, O. MAZZA, *Il sarto costituzionale*, cit., p. 4 ss. Cfr. anche il comunicato dell’UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE, *La Corte del cambiamento*, in www.camerepenali.it, 1° giugno 2019.

³⁸ Cfr. G. PECORELLA, *Il crepuscolo del rito accusatorio: contro l’efficienza senza le garanzie*, in *Cass. pen.*, 1998, p. 730, il quale afferma che l’efficienza in ambito processualpenalistico non può misurarsi solo sulla base di meri parametri quantitativi (ossia sul numero di sentenze emanate o di atti compiuti), ma qualitativi, atteso che «non vi è più efficienza se vengono emesse più decisioni, comunque sia, bensì soltanto se queste decisioni rispondono a criteri di giustizia».

³⁹ Le citazioni sono tratte da S. ROSSI, *Controtempo*, Bari, 2009, p. 168.

assoluto dispensato dalla magistratura. La norma ci dice che l'amministrazione della giustizia richiede un apparato organizzativo e strumentale che viene fornito, tanto dal Ministro della Giustizia, quanto dal Consiglio Superiore della Magistratura, con spirito di leale collaborazione⁴⁰. Ma allora è la stessa giustizia, nel suo complesso, che va laicamente considerata come un servizio – di importanza primaria, ci mancherebbe, come la sanità e l'istruzione – che viene reso da tutti gli operatori – magistrati, avvocati, poliziotti, cancellieri, ufficiali giudiziari, addetti all'ufficio per il processo – alla comunità e al cittadino. Sia questo imputato, vittima, testimone, condannato o semplice componente della comunità ferita dalla commissione del fatto potenzialmente costituente reato. La peculiarità è che si tratta di un servizio che deve soddisfare bisogni e aspettative diverse; come vedremo tra breve, talora in conflitto tra loro. Ma quel che va detto preliminarmente è che, nel nostro sistema costituzionale, l'amministrazione della giustizia non può mai essere funzionale al raggiungimento di uno solo degli scopi del sistema penale.

Basta leggere le fonti primarie dell'ordinamento per rendersene conto. Dalla lettura di quella che si può definire la Costituzione integrata⁴¹ si desume inequivocabilmente che il giudice deve accertare la colpevolezza o l'innocenza di un soggetto per un fatto specifico solo a seguito di un "giusto processo", svolto in un lasso adeguato di tempo. Ne deriva che il legislatore non è in alcun modo libero di attribuire al processo penale scopi puramente repressivi; né la giurisprudenza può orientare l'interpretazione delle disposizioni in tal senso.

Si può dunque sgombrare il campo dalla preoccupazione ricordata poc'anzi. Se l'efficienza della giustizia penale è un concetto di relazione legato agli obiettivi istituzionali della stessa, che sono necessariamente plurali, essa non può mai essere concepita a senso unico. L'efficienza va perseguita in modo strumentale, non solo alle esigenze di contrasto alla criminalità, necessariamente sottese alla giustizia penale⁴², ma anche agli altri scopi che la Costituzione integrata le assegna: da quello epistemico – evidentemente connesso al primo – a quello del rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo.

In questa prospettiva si è mosso, del resto, anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, quando, nella risoluzione istitutiva della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (d'ora in avanti CEPEJ), ha espressamente

⁴⁰ Cfr. Corte cost., 28 giugno 1973, n. 142; Corte cost., 12 dicembre 1963, n. 168.

⁴¹ Con tale locuzione ci si riferisce al sistema formato dalla Costituzione e dalle Carte internazionali sulla tutela dei diritti fondamentali: sul concetto di integrazione delle fonti, si legga, tra gli altri, A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Pol. dir.*, 2010, p. 3.

⁴² È innegabile, infatti, che il processo penale rimane sempre lo strumento attraverso cui si attua in concreto la pretesa punitiva dello Stato: cfr., in proposito, F. COPPI, *Recuperare un giusto rapporto tra diritto sostanziale e processo*, in *Leg. pen.*, 2001, p. 472; P. FERRUA, *Il 'giusto processo'*, cit., p. 20; V. GREVI, *Alla ricerca di un processo penale «giusto»*, Milano, 2000, p. 11.

spiegato la nozione in esame affermando che «*all necessary measures shall be taken to comply with Article 6 of the European Convention on Human Rights by affording judicial proceedings within a reasonable time, whilst complying with the other guarantees of a fair trial*»⁴³.

Non sfugge che la vera difficoltà sta proprio nel fatto che il sistema penale deve risultare “efficiente” nel perseguire un novero di fini tra loro dissimili e persino confliggenti, ricercando il migliore equilibrio possibile tra i medesimi⁴⁴. La sfida è – per dirla con le parole di Luigi Lucchini – quella di dar vita a una «procedura [nel contempo] semplice, spedita e popolare, quale ci garantisca la più sicura repressione dei delinquenti congiunta alla più vigile tutela dei galantuomini – ossia giustizia per tutti»⁴⁵.

In quest’ottica, uno dei più solidi agganci costituzionali dell’efficienza della giustizia penale – intesa in una prima accezione, che potremmo definire *normativa*⁴⁶ – è enucleabile da un’esegesi sistematica delle previsioni sovraordinate, che attribuiscono alla giustizia penale una serie eterogenea di scopi (tra cui, *in primis*, gli artt. 25, comma 2; 27, comma 2; 111 Cost.) e del canone fondamentale di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost.⁴⁷.

Dall’interpretazione coordinata di tali previsioni, si evince che il legislatore è tenuto a individuare un «giusto mezzo»⁴⁸ tra i vari obiettivi ineludibili della giustizia criminale, dando vita a un sistema di norme (processuali, ma anche sostanziali e penitenziarie) “efficiente”, nel senso di idoneo a funzionare nel suo complesso con un adeguato rapporto costi-risultati. Tale operazione di bilanciamento è assai complessa da realizzare in concreto⁴⁹, ma risulta fondamentale, anche al fine di circoscrivere le tensioni tra i diversi formanti dell’ordinamento, alimentate

⁴³ Cfr. Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, Risoluzione Res (2002) 12, *establishing the European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ)*, 18 settembre 2002, I.2.

⁴⁴ Per utilizzare le parole di P. TUOZZI, *Per un nuovo codice di procedura penale. Correlazioni tra il procedimento penale e la civiltà dei popoli*, Roma, 1898, p. 8, «si tratta [...] di conciliare due opposte necessità, di armonizzare due contrari bisogni, le garanzie indispensabili alla conservazione dell’ordine sociale, e la tutela dovuta alla libertà civile dei singoli cittadini. [...] L’una o l’altra esigenza s’impone, né questa deve sopraffare quella, o viceversa».

⁴⁵ Cfr. L. LUCCHINI, *Giustizia per tutti. A proposito di un nuovo Codice di procedura penale*, in *Nuova antologia*, 1901, p. 255.

⁴⁶ Già V. GREVI, *Alla ricerca*, cit., p. 10 impiegava il concetto di “efficienza normativa”.

⁴⁷ In proposito pare utile ricordare che già la richiamata sentenza Corte cost., 14 ottobre 1996, n. 353 ha sostenuto che il canone di efficienza si ricaverebbe «dai principi costituzionali che regolano l’esercizio della funzione giurisdizionale e [dal] canone fondamentale della razionalità delle norme processuali».

⁴⁸ L’espressione è di M. PAGANO, *Considerazioni sul processo criminale*, Milano, 1801 p. 11.

⁴⁹ Lo rileva, tra gli altri, anche M. CHIAVARIO, *La riforma del processo penale. Appunti sul nuovo codice*, 2^a ed., Torino, 1990, p. 31.

dalle pulsioni a far prevalere nella prassi uno dei fini del processo rispetto a un altro⁵⁰.

Ed è proprio perché le fonti primarie impongono alla giustizia di essere “efficiente” pure (e anzitutto) nella protezione dei prevenuti che, già oltre vent’anni fa, si era giustamente osservato che costituisce un errore metodologico concepire per forza l’efficienza e le garanzie come due termini contrapposti⁵¹. Difatti, dalla prospettiva di “equilibrio” del sistema, a cui si è appena fatto cenno, ben si comprende come «sotto certi profili, rafforzamento dell’efficienza e rafforzamento delle garanzie, soprattutto di quelle più sostanziali, [siano] la stessa cosa»⁵².

Un ragionamento, quest’ultimo, senz’altro condivisibile per ragioni di ordine logico: a ben vedere, visto che l’efficienza è un concetto di relazione legato a uno scopo, a potersi porre in potenziale contrasto non può essere la diade “efficienza”/“garanzie”, quanto piuttosto gli eterogenei obiettivi di cui si vuole perseguire il raggiungimento in modo “efficiente”; quali, per fare un esempio, il fine di proteggere l’individuo da indebite condanne e di accorciare radicalmente i tempi della procedura. Peraltro, anche in ipotesi siffatte, è la gerarchia dei valori primari dell’ordinamento a dirimere il potenziale conflitto tra scopi, stabilendo quello da preferire. In casi come questi, infatti, come hanno precisato tanto la Consulta⁵³, quanto la Corte europea dei diritti dell’uomo⁵⁴, l’interprete deve prediligere l’efficienza nella protezione quantomeno del “nucleo duro” dei diritti della difesa imposti dalle fonti sovraordinate⁵⁵, non potendo gli stessi essere sacrificati per «*préoccupations liées à la charge de travail des tribunaux*»⁵⁶.

⁵⁰ Cfr., al riguardo, A. STOPPATO, *Relazione*, cit., p. 191, secondo cui «ogni deviazione dal criterio [...] dell’equilibrio tra i mezzi consentiti alla società, impersonata nella magistratura, e i mezzi consentiti all’individuo imputato, toglie alla coscienza pubblica la persuasione della rettitudine de’ giudicati: e come già la preponderanza dei mezzi inquisitori ed accusatori fece scattare una rivoluzione giuridica a difesa della libertà individuale, una rivoluzione giuridica in opposto farebbe sorgere la preponderanza dell’attività dell’imputato per esigenza di sicurezza». Com’è ben noto, una situazione del genere si è verificata in Italia nel periodo successivo all’entrata in vigore del codice Vassalli: quest’ultimo, essendo stato percepito da parte della magistratura come troppo sbilanciato in favore delle garanzie, ha suscitato la cosiddetta “svolta inquisitoria” della Consulta dei primi anni Novanta (sulla quale cfr., per tutti, P. FERRUA, *Il ‘giusto processo’*, cit., p. 3 ss.), la quale è stata ispirata dall’intento di riequilibrare le esigenze di protezione della collettività rispetto a quelle di tutela dell’individuo.

⁵¹ Ci si riferisce al già menzionato saggio di M. CHIAVARIO, *Garanzie ed efficienza*, cit., p. 126 s.

⁵² Così, testualmente, M. CHIAVARIO, *Garanzie ed efficienza*, cit., p. 126. Cfr., al riguardo, anche le considerazioni di A. CIAVOLA, *Il contributo*, cit., p. 8 s.

⁵³ Il riferimento va in particolare a Corte cost., 4 dicembre 2009, n. 317, la quale ha affermato che «un processo non “giusto”, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata».

⁵⁴ Ci si riferisce a Corte edu, sez. I, 5 settembre 2019, *Rizzotto c. Italia* (n° 2), § 54 e Corte edu, sez. I, 1° settembre 2016, *Huzuneanu c. Italia*, § 48.

⁵⁵ V., in proposito, M. DANIELE, *Le “ragionevoli deroghe”*, cit., p. 5.

⁵⁶ La citazione è tratta da Corte edu, sez. I, 5 settembre 2019, *Rizzotto c. Italia* (n° 2), § 54 e da Corte edu, sez. I, 1° settembre 2016, *Huzuneanu c. Italia*, § 48.

Si può, dunque, concludere ribadendo che non vi è spazio per un'idea semplicistica di efficienza concepita in chiave puramente repressiva, raggiunta anche a scapito del sacrificio dei diritti inviolabili dell'imputato; e ciò in quanto la stessa finirebbe per contrastare con alcuni tra gli obiettivi primari che la Costituzione integrata attribuisce al rito – e, più in generale, al sistema – penale.

2.1. L'utilità del canone di efficienza del sistema penale

La seconda ragione per cui merita valorizzare l'efficienza – adeguatamente inquadrata – è che essa può fungere da guida per fronteggiare una serie di gravi criticità del sistema penale italiano, tra cui, anzitutto, il «male endemico»⁵⁷ costituito dalla sua proverbiale lentezza⁵⁸.

Del resto, una durata eccessiva del rito è il primo sintomo di “inefficienza” del servizio giustizia se non altro perché, «giudizi lunghi recano un duplice danno alla giustizia: frustrano la domanda di giustizia e ledono le garanzie della giustizia»⁵⁹. Vi sono, più in particolare, due ragioni che rendono un rito di durata irragionevole “inefficiente”.

La prima risiede nel fatto che – come affermato *in nuce* già da Cesare Beccaria⁶⁰ – una giustizia penale, che richiede tempi esageratamente dilatati per arrivare a una decisione definitiva, ostacola il raggiungimento di tutti i suoi stessi fini, siano essi cognitivi, di protezione dell'innocente, o di contrasto alla criminalità. E si dimostra, con ciò, non solo inefficiente, ma anche inefficace.

La seconda è più prettamente “economica”: essa consiste nella circostanza per cui un ordinamento che dà vita a riti pachidermici determina una “spesa” eccessiva di un bene fondamentale – qual è il tempo – provocando di conseguenza uno spreco di risorse. Come ha scritto un noto studioso, «il valore del servizio giurisdizionale decade con il prolungarsi del processo: oltre a una certa soglia temporale (la ragionevole durata di cui al precetto costituzionale) il beneficio netto per la società si tramuta in un maleficio, sicché sarebbe più nell'interesse collettivo una rinuncia all'affermazione del diritto»⁶¹.

Su queste basi, si può affermare che vi è un legame inscindibile tra l'efficienza della giustizia penale e il canone di “ragionevole durata”⁶²: l'art. 111, comma 2,

⁵⁷ L'espressione è tratta da F. PALAZZO-F. VIGANÒ, *Diritto penale. Una conversazione*, Bologna, 2018, p. 8.

⁵⁸ Il tema verrà affrontato compiutamente *infra*, parte I, capitolo IV.

⁵⁹ La citazione è tratta da M. CARTABIA, *Ridurre del 25% i tempi del giudizio penale: un'impegno per la tutela dei diritti e un impegno con l'Europa, per la ripresa del Paese*, in *Sist. pen.*, 31 maggio 2021.

⁶⁰ Cfr. C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Milano, 1864, p. 73 s.

⁶¹ Così S. ROSSI, *Controtempo*, cit., p. 168.

⁶² Come accennato, tale legame è costantemente riconosciuto in dottrina: in proposito v., di re-

Cost. rappresenta, infatti, uno dei parametri fondamentali che danno copertura costituzionale al valore dell'efficienza⁶³. Peraltro, va ricordato che, anche prima della modifica dell'art. 111 Cost., la stessa giurisprudenza costituzionale aveva attribuito all'efficienza proprio la funzione principale di parametro idoneo a espungere norme capaci di paralizzare il sistema processuale, dando vita a “tempi tecnici” ingiustificati o a veri propri “tempi morti”⁶⁴; il che è, ad esempio, avvenuto in materia di remissione⁶⁵, di astensione/ricusazione⁶⁶, o di sospensione del procedimento nei confronti delle alte cariche dello Stato⁶⁷.

Non va poi sottovalutata la portata che il canone di efficienza può assumere quale direttrice ermeneutica decisiva per affrontare i problemi relativi all'enorme domanda di giustizia e al conseguente spaventoso arretrato che affliggono la giustizia penale⁶⁸. Più in particolare, il principio di efficienza può entrare in ponderazione con l'art. 112 Cost., al fine di consentire una lettura meno rigida – e più realistica – dell'obbligatorietà dell'azione penale⁶⁹; operazione, quest'ultima, funzionale a strutturare nuovi istituti processuali, in grado di contribuire a ridurre il carico giudiziario in eccesso⁷⁰. Come si vedrà, del resto, una delle criticità che più contribuisce al formarsi di un imponente *backlog* patologico nel nostro Paese è costituita proprio dall'assenza di filtri effettivi rispetto all'esercizio dell'azione penale, idonei a deflazionare la quota di dibattimenti pieni da celebrare⁷¹. Assenza che è frutto di una “visione feticistica”⁷² dell'obbligatorietà dell'azione penale,

cente, M. DANIELE, *L'immediatezza in crisi*, cit., p. 57; O. DOMINIONI, *Azione obbligatoria penale ed efficienza giudiziaria*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 873. In precedenza, cfr. V. GREVI, *Ancora e sempre alla ricerca del “processo giusto”*, in *Leg. pen.*, 2001, p. 476.

⁶³ Il che, si badi, non toglie che i due principi non sono affatto sovrapponibili, dal momento che l'“efficienza” è strumentale al raggiungimento di vari fini del processo, anche slegati da aspetti strettamente temporali.

⁶⁴ Per la distinzione tra “tempi tecnici” e “tempi morti” del processo, cfr. M. PISANI, *Da un Paese dell'Europa meridionale, in Lo stato della giustizia in Europa. I° Convegno. Il caso Italia. Strasburgo, 23-24 Ottobre 1984. Parlamento europeo*, Padova, 1985, p. 281.

⁶⁵ Il rinvio va a Corte cost., 14 ottobre 1996, n. 353.

⁶⁶ V. Corte cost., 9 gennaio 1997, n. 10.

⁶⁷ Ci si riferisce a Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 24.

⁶⁸ Sul punto, v. *infra*, parte I, capitolo I, § 5.

⁶⁹ In questo senso, v. già O. DOMINIONI, *Obbligatorietà dell'azione penale: né un mito da abbattere né un feticcio da sottrarre a ogni discussione*, in *L'obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, 2021, p. 17, nonché, seppur in termini più sfumati, R.E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, *ivi*, p. 48.

⁷⁰ Il riferimento va, in particolare, alla possibilità di introdurre anche in Italia vere e proprie forme di “archiviazioni condizionate in senso lato”, di cui si tratterà *infra*, parte II, capitolo II, § 7.

⁷¹ Volendo, in proposito, v. A. GULLO-M. GIALUZ, *Riporre le spade ideologiche e affrontare i nodi irrisolti della giustizia penale: oggi con Draghi l'occasione è irripetibile*, in *www.open.luiss.it*.

⁷² La citazione è tratta da G. FALCONE, *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano, 2010, p. 181.

tradizionalmente perpetuata in Italia, la quale può essere “disinnescata” proprio facendo leva sul canone di efficienza del sistema penale.

Non è però tutto. Un discorso analogo vale anche sul piano sostanziale: nonostante le depenalizzazioni degli ultimi anni⁷³, l'Italia è tuttora affetta da un'ipertrofia «inquietante»⁷⁴ di norme incriminatrici, con tutto ciò che ne consegue in termini di intasamento dei ruoli d'udienza. Ebbene, la necessità di dar vita a un ordinamento penale realmente “efficiente” costituisce un solido argomento a sostegno di una politica legislativa, ispirata dal principio di sussidiarietà penale⁷⁵ (o di *extrema ratio*), tesa a ridimensionare l'intervento dello Stato con l'arma del reato, «per far luogo ad altre tecniche di soluzione dei conflitti, incentrate su sanzioni statuali o su forme di controllo sociale non coercitivo»⁷⁶. D'altra parte, già da tempo autorevole dottrina aveva sostenuto che «solo un diritto penale finalizzato unicamente alla tutela dei beni primari e di diritti fondamentali può [...] assicurare, insieme alla certezza e alle altre garanzie penali, anche l'efficienza della giurisdizione»⁷⁷.

Con ciò si chiarisce, una volta per tutte, che il canone di efficienza si riferisce in modo genuino al “sistema penale”⁷⁸ nel suo complesso, inteso come insieme organico di norme ed apparati volti a verificare, nelle singole vicende concrete, la necessità di una risposta sanzionatoria ed, eventualmente, a plasmare un percorso rieducativo individualizzato. E questo è un (ulteriore) pregio di non poco momento perché consente di riappropriarsi di una visione realmente unitaria, che è andata progressivamente perdendosi nel secondo Novecento, a causa della progressiva emancipazione della procedura penale.

Insomma, si vuol dire che, attraverso il metro dell'efficienza, è possibile analizzare la capacità dell'ordinamento di realizzare, senza sprechi di risorse, le finalità imposte dalle fonti primarie; finalità che, si badi, sono proprie del sistema penale nella sua interezza e non – come troppo a lungo si è insegnato – dei singoli sottosistemi penale, processuale o penitenziario.

⁷³ Cfr. *infra*, § 3.3.

⁷⁴ Così A. CAVALIERE, *Il diritto penale minimo in Alessandro Baratta: per un'alternativa alla “cultura del penale”*, in *Arch. pen. web*, 3/2018, p. 1.

⁷⁵ Sul quale cfr., per tutti, G.P. DEMURO, *Ultima ratio: alla ricerca di limiti all'espansione del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1654 ss. e M. DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano, 2004, p. 84 ss.

⁷⁶ La citazione testuale è tratta da G. MARINUCCI-E. DOLCINI, *Diritto penale “minimo” e nuove forme di criminalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 809.

⁷⁷ Cfr. L. FERRAJOLI, *Cos'è il garantismo*, in *Criminalia*, 2014, p. 130 s. Questa opinione è stata argomentata dall'Autore in numerose altre opere: per un elenco, cfr. ID., *Sul diritto penale minimo (risposta a Giorgio Marinucci e a Emilio Dolcini)*, in *Foro it.*, 2000, V, c. 125, nt. 5.

⁷⁸ La locuzione è utilizzata nel presente volume come sinonimo di “giustizia penale”.

2.2. L'efficienza in senso strutturale quale fondamento di una nuova sensibilità istituzionale

È del tutto intuitivo che la categoria dell'efficienza non si esaurisce nella dimensione normativa, ma assume un ruolo decisivo in un'ulteriore prospettiva, naturalmente correlata alla prima, che potremmo definire “*strutturale*”: per poter esercitare in modo efficiente la giurisdizione, non basta evidentemente creare un sistema avanzato di norme, che permetta di perseguire, in modo economicamente appropriato, gli eterogenei scopi istituzionali propri del sistema penale (e dunque il rispetto di quella che si è chiamata “*efficienza normativa*”); è, infatti, indispensabile mettere la macchina della giustizia nelle condizioni di conseguire quelle finalità, attraverso lo stanziamento di mezzi e uomini⁷⁹ e la programmazione razionale delle attività di questi ultimi, in modo da ottimizzare il lavoro, elidendo gli sprechi di risorse (ed è questa l’“*efficienza strutturale*”).

Anche a tal proposito è particolarmente istruttivo l'operato della grande Europa: essa, per il tramite del Comitato dei Ministri, insiste sull'importanza dell'aspetto finanziario e sui benefici che la pianificazione più capillare dell'organizzazione della giustizia determina sull'incremento della *performance* della stessa⁸⁰. In una prospettiva analoga si è posta da tempo anche parte della magistratura italiana, la quale ha suggerito di individuare nel processo penale un «servizio sociale», che va gestito non solo minimizzando il rischio di errori giudiziari, ma anche «le esternalità negative [...] cioè i costi che paga la società per il processo»⁸¹. Questo significa – si è ancora affermato – «fissare un sistema di priorità, rinunciare alla verità come imperativo categorico, razionalizzare i costi e i tempi delle indagini, del giudizio, delle impugnazioni», nonché introdurre «modelli organizzativi per gli uffici giudiziari e [...] indici di efficienza per il lavoro dei magistrati»⁸².

Come si avrà modo di dimostrare nel prosieguo del volume⁸³, una delle ragioni principali della «perenne emergenza»⁸⁴ in cui si trova a vivere il sistema penale italiano sta proprio nel fatto che il Governo e il Parlamento, nonostante le ripetute

⁷⁹ In proposito, v. le condivisibili affermazioni di C. CESARI, *L'inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, in *Tempi irragionevoli della giustizia penale. Alla ricerca di una effettiva speditezza processuale*, Milano, 2013, p. 15.

⁸⁰ Basti, ad esempio, pensare in proposito alla raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa R (95) 12, *on the management of criminal justice*.

⁸¹ Ci si riferisce a F. FAVARA, *Relazione del Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004*, Roma, 11 gennaio 2005, p. 42 s.

⁸² Così, ancora, F. FAVARA, *Relazione*, cit., p. 43.

⁸³ Cfr., *infra*, parte I, capitolo V.

⁸⁴ Si mutua qui il titolo del volume di S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, 2^a ed., Napoli, 1997, p. 1 ss.