

# INDICE

|                   |             |
|-------------------|-------------|
|                   | <i>pag.</i> |
| <i>Prefazione</i> | XVII        |
| di PAOLA SEVERINO |             |

## **PREMESSE CONCETTUALI E REMINISCENZE STORICHE**

|   |    |
|---|----|
| 1. Giustizia penale ed efficienza: una diade problematica   | 1  |
| 2. Una ridefinizione dell'efficienza rispetto alla pluralità di scopi della giustizia penale              | 7  |
| 2.1. L'utilità del canone di efficienza del sistema penale  | 11 |
| 2.2. L'efficienza in senso strutturale quale fondamento di una nuova sensibilità istituzionale            | 14 |
| 2.3. Una categoria decisiva nella prospettiva europea   | 16 |
| 3. La crisi del sistema penale: un problema che viene da lontano  | 18 |
| 3.1. Il fallimento del codice Rocco e l'aspirazione efficientista nella fase genetica del codice Vassalli | 25 |
| 3.2. La crisi profonda della giustizia penale continua  | 33 |
| 3.3. Dalla disillusione al diluvio di riforme della giustizia penale                                      | 36 |
| 4. Precisazioni metodologiche sulla statistica giudiziaria e obiettivi del volume                         | 41 |

## PARTE PRIMA

### **I NUMERI DELLA GIUSTIZIA PENALE**

#### Capitolo I

#### **IL "MOVIMENTO" DEI PROCEDIMENTI PENALI NEI TRENT'ANNI DEL CODICE VASSALLI**

|   |    |
|---|----|
| 1. Rilievi introduttivi   | 51 |
| 2. L'andamento delle sopravvenienze                                   | 53 |
| 2.1. L'evoluzione del carico di lavoro delle procure della Repubblica | 53 |

|   | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 2.2. Le sopravvenienze presso i giudici di primo grado  | 59          |
| 2.3. Il nodo delle sopravvenienze in appello e in Cassazione                                    | 62          |
| 3. Luci e ombre della capacità di definizione della magistratura italiana                       | 66          |
| 3.1. I dati delle procure   | 67          |
| 3.2. I giudici di primo grado   | 69          |
| 3.3. I dati delle corti d'appello e della Cassazione  | 72          |
| 4. Il flusso delle pendenze   | 76          |
| 4.1. Il calo delle pendenze presso le procure della Repubblica                                  | 77          |
| 4.2. I giudici di primo grado: tra esempi virtuosi e problemi cronici                           | 79          |
| 4.3. Le impugnazioni: il nodo delle pendenze in appello e la grande efficienza della Cassazione | 82          |
| 5. L'arretrato in senso stretto   | 85          |

## Capitolo II

### **AZIONE PENALE, UDIENZA PRELIMINARE E RITI ALTERNATIVI**

|   |     |
|---|-----|
| 1. L'alternativa tra richieste di archiviazione ed esercizio dell'azione penale | 89  |
| 1.1. Il raffronto con i dati europei  | 95  |
| 2. I provvedimenti di archiviazione   | 97  |
| 3. Il fallimento dell'udienza preliminare                                       | 102 |
| 4. Il ruolo strategico dei riti alternativi                                     | 107 |
| 4.1. La naturale espansione di un giudizio "abbreviato", ma garantito           | 109 |
| 4.2. Il tracollo del patteggiamento   | 112 |
| 4.3. ... e del procedimento per decreto   | 120 |
| 4.4. Il rito direttissimo e l'immediato   | 124 |
| 4.5. I buoni risultati della messa alla prova per adulti                        | 127 |
| 4.6. Considerazioni di sintesi in tema di riti speciali                         | 135 |

## Capitolo III

### **ESITI, IMPUGNAZIONI, SOVRAFFOLLAMENTO ED ERRORI GIUDIZIARI**

|   |     |
|---|-----|
| 1. L'abnorme quantità di proscioglimenti dibattimentali                       | 141 |
| 1.1. Una distorsione dalle radici risalenti                                   | 143 |
| 1.2. Il tasso crescente di esiti liberatori nella vigenza del codice Vassalli | 146 |
| 1.3. Il quadro impietoso della comparazione                                   | 152 |
| 1.4. <i>Conviction rate</i> e <i>funnel effect</i> nel sistema italiano       | 155 |
| 2. Il processo verticale: l'appello   | 157 |
| 2.1. I numeri della Cassazione penale   | 165 |

|  | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| 3. La crisi della pena pecuniaria e la crescita della durata media delle sanzioni irrogate | 171         |
| 4. Il problema cronico di sovraffollamento del sistema penitenziario italiano              | 179         |
| 4.1. L'alto tasso di detenzione cautelare  | 183         |
| 4.2. La percentuale ancora troppo bassa di misure alternative alla detenzione              | 186         |
| 4.3. La scarsa capienza degli istituti penitenziari  | 189         |
| 5. I dati sugli errori giudiziari  | 190         |
| 5.1. L'incidenza limitata della riparazione per errore giudiziario                         | 193         |
| 5.2. L'ampio ricorso alla riparazione per ingiusta detenzione                              | 194         |

#### Capitolo IV

### PROCESSO PENALE E TEMPO

|  |     |
|--|-----|
| 1. Precisazioni metodologiche  | 199 |
| 2. La durata dei procedimenti penali italiani                                  | 201 |
| 2.1. Il confronto (impietoso) con i dati europei                               | 209 |
| 3. Ascesa e declino (parziale) della prescrizione                              | 211 |
| 4. Le conseguenze della pandemia da COVID-19 sui numeri della giustizia penale | 220 |

#### Capitolo V

### I DATI STRUTTURALI

|   |     |
|---|-----|
| 1. Le risorse della giustizia   | 233 |
| 2. La geografia giudiziaria   | 239 |
| 2.1. I ritardi italiani   | 241 |
| 2.2. La riforma della geografia giudiziaria                             | 244 |
| 2.3. La polarizzazione del dibattito successivo                         | 248 |
| 3. L'inadeguatezza dei palazzi di giustizia                             | 252 |
| 4. La carenza di magistrati e di personale amministrativo               | 256 |
| 4.1. Le scoperture croniche della magistratura togata                   | 257 |
| 4.2. ... e di quella onoraria   | 260 |
| 4.3. L'ennesimo confronto impietoso con i dati europei                  | 262 |
| 4.4. Le scoperture di personale amministrativo                          | 264 |
| 5. Il <i>valzer</i> del trasferimento dei magistrati                    | 266 |
| 6. Rileggendo Calamandrei: "troppi avvocati"?                           | 271 |
| 6.1. I numeri dell'avvocatura italiana                                  | 273 |
| 6.2. Il confronto con l'Europa e con gli USA                            | 276 |
| 6.3. La correlazione tra numero degli avvocati e di impugnazioni penali | 278 |

PARTE SECONDA  
**LA “RIFORMA CARTABIA”  
 DEL SISTEMA PENALE**

**INTRODUZIONE**

|   |     |
|---|-----|
| 1. La genesi della riforma                        | 285 |
| 2. Le cinque direttrici strategiche della manovra | 289 |

Capitolo I

**LA DIGITALIZZAZIONE DEL PROCESSO**

|   |     |
|---|-----|
| 1. L’impulso verso la digitalizzazione del processo penale    | 293 |
| 2. La nuova delega per il processo telematico                 | 294 |
| 2.1. Videoregistrazioni e <i>remote justice</i>               | 298 |
| 2.2. L’implementazione della delega e i profili organizzativi | 301 |
| 2.3. La delega in materia di notificazioni                    | 302 |

Capitolo II

**LA DEFLAZIONE PROCESSUALE E SOSTANZIALE**

|   |     |
|---|-----|
| 1. Premessa   | 305 |
| 2. Le modifiche relative al processo in assenza   | 305 |
| 3. Il rafforzamento dei filtri: la nuova regola di giudizio dell’archiviazione e dell’udienza preliminare                               | 308 |
| 3.1. L’“accanimento terapeutico” sull’udienza preliminare   | 312 |
| 3.2. Una scommessa pragmatica: l’“udienza filtro” quale cardine per una rivisitazione del procedimento davanti al tribunale monocratico | 313 |
| 4. Le caute innovazioni in materia di riti alternativi  | 316 |
| 5. Le limature sulle impugnazioni   | 319 |
| 6. Estensione della procedibilità a querela e della non punibilità per tenuità del fatto  | 322 |
| 7. L’archiviazione condizionata in senso lato: il successo all’estero e i ritardi italiani  | 324 |
| 7.1. Le aperture della dottrina e della Commissione Lattanzi  | 330 |
| 7.2. La potenziale svolta con la l. n. 134/2021: l’archiviazione condizionata (in senso stretto) per le contravvenzioni                 | 333 |
| 7.3. L’archiviazione meritata nel prisma della giustizia riparativa   | 335 |

## Capitolo III

**I RIMEDI PREVENTIVI E SANZIONATORI  
ALL'IRRAGIONEVOLE DURATA**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Ridefinizione del momento iniziale, rimodulazione dei tempi e meccanismi perentori di chiusura delle indagini preliminari | 339 |
| 2. I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale                        | 343 |
| 3. La riaffermazione del canone di concentrazione  | 346 |
| 4. I rimedi per l'irragionevole durata in due norme immediatamente prelettive: prescrizione e improcedibilità                | 350 |
| 4.1. La genesi degli interventi: tra proposte alternative della Commissione Lattanzi e complessa negoziazione politica       | 351 |
| 4.2. Il contenuto della riforma  | 354 |
| 4.3. L'improcedibilità come cambiamento culturale e i dubbi (largamente infondati) di legittimità costituzionale             | 356 |
| 4.4. La tenuta empirica della riforma  | 362 |

## Capitolo IV

**RINNOVAMENTO DEL COMPARTO SANZIONATORIO  
E DISCIPLINA ORGANICA DELLA GIUSTIZIA RIPARATIVA**

|   |     |
|---|-----|
| 1. Premessa   | 369 |
| 2. Gli interventi in materia di pena pecuniaria e di sanzioni sostitutive | 371 |
| 3. La svolta storica in tema di giustizia riparativa                      | 377 |

## Capitolo V

**LE MISURE ORGANIZZATIVE**

|  |     |
|--|-----|
| 1. La svolta dell'ufficio per il processo  | 383 |
| 2. La disciplina originaria di un istituto rimasto sulla carta                             | 383 |
| 3. Il contenuto della riforma e la sinergia con il PNRR                                    | 389 |
| 4. L'ufficio per il processo come snodo della modernizzazione del servizio giustizia       | 394 |
| 5. I comitati tecnico-scientifici sull'efficienza della giustizia e sulla digitalizzazione | 397 |

## Capitolo VI

**COMPLETARE LA RIFORMA**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Residui nodi strutturali e ripensamento delle professioni forensi | 401 |
|--|-----|

|  | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| 2. Un cantiere da riaprire: il rinnovamento della geografia giudiziaria alla luce delle nuove tecnologie | 404         |
| 3. La riflessione su un'amnistia post-pandemica quale <i>reset</i> utile per l'attuazione della riforma  | 406         |