

ORIENTAMENTI

CRISTIANA VALENTINI

Riforme, statistiche e altri demoni

È prossima alla dirittura d'arrivo l'ennesima riforma del procedimento penale. Una veloce verifica sui dati statistici (pubblicati e non) della Direzione Generale di Statistica induce (ulteriori) consistenti dubbi sulla possibilità che il *novum* cambi i radicati problemi del sistema di giustizia penale italiano.

Reform, statistics and other demons.

The umpteenth reform of the criminal proceedings is about to be final. A quick check on the statistical data (published and not) of the Directorate General of Statistics induces (further) substantial doubts about the possibility that the novum changes the deep-rooted problems of the Italian criminal justice system.

SOMMARIO: 1. Le riforme del processo penale - 2. (Ri)dare i numeri: a) le notizie di reato - 3. b) l'esito dell'azione penale, ovvero: come lavorano le Procure. - 4. *Futures studies*.

1. *Le riforme del processo penale.* Si ricorderà l'abbrivio della Relazione con cui l'ex Ministro della Giustizia Bonafede aveva presentato alle Camere, in data 13 marzo 2020, il Disegno di Legge n. 2435 «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello»; un abbrivio che sin da subito rendeva manifesta la cifra dell'intervento: «sono note e risalenti le difficoltà operative determinate dall'enorme carico di lavoro degli uffici giudiziari...». Seguiva l'esposizione numerica dei numeri delle c.d. pendenze, esibiti in un accorato sottofondo di aggettivazioni, dai dati «drammatici» ai numeri «preoccupanti». L'esposizione d'esordio conduceva immediatamente al programma: «è dunque necessario introdurre alcuni correttivi volti al recupero di efficienza del sistema processuale: misure per ridurre il carico di lavoro in entrata negli uffici giudiziari, attraverso la modifica del regime di procedibilità per alcuni reati e della disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni; misure per razionalizzare, semplificare e accelerare il procedimento penale, nel rispetto dei diritti della difesa e della struttura dialettica del metodo di conoscenza giudiziaria».

Ora, un legislatore che non fosse stato dell'ultim'ora, ma avesse proceduto sulla base di uno studio accurato di (tutti) i dati esistenti da due decenni almeno presso gli appositi uffici ministeriali (come pure dei precedenti disegni di legge sul tema e delle molteplici riflessioni scientifiche sviluppate in quello stesso ventennio), avrebbe esordito senz'altro in maniera diversa; come minimo una consapevolezza effettiva lo avrebbe guidato a comprendere che l'obiettivo non avrebbe dovuto essere l'efficienza del processo «nel rispetto dei diritti della difesa e della struttura dialettica», ma piuttosto la conquista dell'efficienza unita

al recupero della qualità dei diritti afferenti alla difesa e, più in generale, dei diritti individuali coinvolti nel procedimento penale e della qualità della giurisdizione stessa.

Obiettivi a dir poco ovvi, per chiunque abbia reale consapevolezza dello stato di autentica decozione del sistema di giustizia penale.

Purtroppo, come si notava, il *leit-motiv* di quella riforma era insito nel motto “razionalizzazione-accelerazione-semplificazione” (certo, per carità, nel rispetto dei predetti diritti della difesa), sicchè i dati esposti sono stati sostanzialmente solo quelli delle c.d. pendenze, mentre altri, numerosissimi, dati sono stati a mala pena accennati nel prosieguito del discorso ministeriale; l’esito è stato un testo normativo di tipica foggia gattopardesca, di cui può dirsi che mirava a cambiar tutto senza di fatto mutare niente. Una grande “ammulina”, uno stravolgimento cospicuo di regole, una quantità di disposizioni variamente innovative, il cui esito – era agevole a prevedersi – avrebbe inciso davvero poco sui punti nevralgici su cui si giocava e si gioca la partita di un processo penale adeguato alla modernità in termini di efficienza, come di reale tutela delle molteplici posizioni giuridiche soggettive variamente coinvolte e dei valori sottesi.

La valutazione scientifica del *novum* presentato dall’ex Ministro è stata pressochè unanime¹, in particolare con riferimento ai punti nevralgici di cui sopra, ma purtroppo – nonostante le molteplici ammonizioni e gli interventi di voci variegiate – la sostanza del fenomeno è mutata poco, con riferimento a ciò che abbiamo per le mani oggi, ovvero la riforma affidata al nome del successivo Guardasigilli Cartabia.

Come noto, in effetti il mandato conferito dal Ministro alla Commissione era alquanto restrittivo, vincolando in buona sostanza la Commissione stessa ad un ruolo di mera revisione del DDL Bonafede, come ricordato nell’*incipit* della Relazione finale: «nelle premesse del decreto istitutivo della Commissione erano specificati i compiti della Commissione, individuati: a) nell’esame del citato disegno di legge presentato dal Ministro Alfonso Bonafede il 13 marzo 2020 e “degli esiti delle audizioni espletate in sede parlamentare” dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati; b) nella “stesura di un documento nel quale siano delineate, anche mediante la prospettazione di alternative, le misure più idonee ad assicurare maggiore efficienza ed efficacia al processo penale”; c) nella “formulazione di proposte di possibili emendamenti” al

¹ Si vedano, ad esempio, le riflessioni contenute nel volume *La procedura criminale. Quali riforme*, Atti del Convegno, 22-23 ottobre 2020, a cura di Maffeo, Roma, 2021, *passim*.

citato disegno di legge n. 2435. Le premesse del decreto contenevano anche elementi idonei ad orientare il lavoro della Commissione, partendo dal rilievo che “i tempi medi di definizione dei procedimenti penali sono di molto superiori alla media europea” e dalla considerazione che “la durata dei procedimenti penali è influenzata anche dal numero eccessivo dei procedimenti da trattare”. Si ritenevano, pertanto, “opportuni interventi a carattere deflativo, di natura processuale e sostanziale, che si inseriscano, mediante correttivi e integrazioni, nel contesto di riforma del sistema sanzionatorio penale realizzato nell’ultimo decennio”».

Gli emendamenti al DDL Bonafede sono stati di non poco momento, certo, ma resta il fatto che l’*imprinting* ovviamente è rimasto identico, tant’è che sempre il mandato ministeriale esigeva dalla Commissione interventi «finalizzati ad assicurare la ragionevole durata del processo e il recupero di una migliore efficienza ed efficacia dell’amministrazione della giustizia, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona, dei principi del giusto processo e della funzione rieducativa della pena», con fraseggio pressochè sovrapponibile a quello del Disegno Bonafede, ovvero: efficienza nel rispetto dei diritti fondamentali, non già efficienza unita ad un vero e proprio recupero dei diritti fondamentali e della qualità dello *ius dicere* in materia penale.

Ora, si dà il caso però che lo scopo di questo scritto non sia quello di illustrare il tale o tal’altro pregio o difetto del nuovo apparato dispositivo, di tal chè i commenti all’uno o l’altro aspetto del testo saranno esclusivamente funzionali ad una diversa valutazione scientifica, relativa al se e in che misura le nuove regole calzino come la scarpa di Cenerentola al piede ammalorato del processo penale nostrano, quale rivelato dagli effettivi dati ministeriali, presi nella loro interezza e osservati nella loro nudità.

Lo scritto s’inserisce nell’ambito di una ricerca dedicata alla “Statistica del processo penale”, in corso presso l’Università degli Studi d’Annunzio, nell’ambito dei c.d. *Futures Studies*, per un tentativo di realizzare –in parzialissima e iniziale maniera- analisi del presente e degli scenari futuri plausibili (sì, il plurale è d’obbligo) del processo penale italiano.

2. *(Ri)dare i numeri: a) le notizie di reato.* La cognizione dei numeri del processo penale dovrebbe essere effettivamente un passaggio doveroso nella predisposizione di una riforma, ma anche, e prima ancora, nello studio dei malesseri che lo affliggono e delle relative cause.

In questo senso, coglieva nel segno il discorso del Procuratore Generale, all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020², allorquando lamentava «una storica sottovalutazione dell'aspetto conoscitivo del sistema giudiziario», saldamente fondata sulla conoscenza dei dati numerici da tempo raccolti dalla Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa (DG-Stat) del Ministero della Giustizia.

Ora, la ricerca di cui si da sommariamente conto in queste pagine ha eletto ad oggetto d'analisi la gestione delle indagini preliminari e dell'alternativa tra agire e archiviare; in particolare, poi, la scelta d'esercizio dell'azione è stata esplorata nei suoi esiti dibattimentali.

Le ragioni della scelta di questa particolare prospettiva di studio sono piuttosto semplici e non meritano soverchie spiegazioni: se soggettivamente essa s'incastrava bene con temi di ritornante interesse per chi scrive, da un punto di vista oggettivo già la generale conoscenza dei famosi numeri delle pendenze, drammaticamente esposti dal Guardasigilli Bonafede, induce a domandarsi come vengano gestite sopravvenienze così imponenti; ma anche i ripetuti ammonimenti della CEDU sugli insostenibili tempi³ e sulla scarsa qualità del lavoro investigativo⁴ del processo penale italiano convincono che valga la pena di verificare come sia effettivamente gestita la fase delle indagini e i suoi esiti.

I dati pubblicati sul sito del DGStat sono stati analizzati dapprima in senso verticale, incrociando i dati emergenti dalle statistiche relative ad uno specifico anno, per verificare poi, in orizzontale e dunque in un determinato arco di tempo, l'andamento dei fenomeni esaminati.

Nel prosieguo della ricerca si è poi passati dall'analisi dei dati pubblicati sul sito della DGStat, ad un tipo di analisi connotata, come sopra accennato, dalla disciplina dei *future studies*⁵, e dunque realizzata esaminando le c.d. variabili chiave di questa *tranche* del sistema giustizia e le loro interazioni.

Ma nel tentativo di procedere con ordine, vale la pena di iniziare esattamente dalla scaturigine del procedimento penale, ovvero la notizia di reato e la sua gestione.

² In www.cortedicassazione.it.

³ Si veda, ad esempio, la recente Corte EDU, 18 marzo 2021, Petrella c. Italia.

⁴ E qui è d'obbligo la citazione dell'ormai notissima Corte EDU, 2 marzo 2017, Talpis c. Italia.

⁵ In via di prima approssimazione, si vedano MASINI, *Why Futures Studies?* London, 1993, *passim*; e già AMARA, *The Futures Field*, in *The Futurist*, February, April and June, 1981, *passim*.

Va precisato che l'anno prescelto per l'analisi del primo *step* è il 2019, non già l'ultimo, in considerazione del fatto che l'andamento dell'anno 2020 è reso inaffidabile dalle variabili dovute alla situazione pandemica e alle relative interruzioni nelle regolari attività del sistema giustizia.

Con riferimento al periodo indicato, dunque, sono stati presi in esame anzitutto i dati delle c.d. sopravvenienze, ovvero, in questo caso, delle notizie di reato iscritte. Occorre tener conto, nella valutazione, che –come avvisa espressamente la Guida pubblicata sul sito della DGStat e confermato nel corso della ricerca dalla medesima Direzione di Statistica, interpellata sul punto- i dati relativi ai procedimenti contro autore ignoto non sono disponibili, essendo tali procedimenti trattati in modo non uniforme nella modalità di registrazione da parte dei vari Uffici di Procura della Repubblica, così come non risultano analizzati i dati delle denunce iscritte a mod. 46, ossia le notizie da fonte anonima. I dati analizzati riguardano, dunque, più in particolare, i numeri delle notizie di reato iscritte nei registri mod. 21 (registro noti)⁶, come pure delle notizie iscritte nel registro mod. 45, degli atti non costituenti notizia di reato; con riferimento a queste ultime poi è doveroso precisare che i dati che appresso verranno riportati non sono pubblicati sul sito ministeriale, ma sono stati inviati dalla Direzione su richiesta specifica della scrivente e del collega docente di statistica.

Ebbene, nell'anno 2019 i procedimenti iscritti nel registro noti ammontavano a oltre 1.198.000, con una evidentissima e schiacciante prevalenza del numero di procedimenti per reati ordinari, rispetto a quelli di competenza del Giudice di Pace e della Distrettuale Antimafia.

Tabella 1. Procedimenti registro noti, anno 2019

Ufficio	Iscritti	Definiti	Pendenti Finali
Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	1.198.793	1.239.055	1.040.689
Procedimenti per reati di competenza del giudice di pace	140.574	150.888	145.164
Procedimenti per reati di competenza della direzione distrettuale antimafia	4.955	5.298	6.429
Procedimenti per reati ordinari	1.053.264	1.082.869	889.096

⁶ I dati relativi al mod. 21-*bis* (registro dei reati di competenza del Giudice di Pace) sono presenti sul sito ministeriale, ma non sono stati analizzati per concentrare l'analisi sulla fetta più consistente di procedimenti penali, di competenza della giurisdizione ordinaria.

A questi numeri⁷ occorre aggiungere quelli dei procedimenti iscritti nello stesso periodo a mod. 45, registro dei fatti non costituenti notizia di reato, con l'avvertenza che la necessità di riportare con la massima perspicuità dati non pubblicati e non disponibili per chiunque sul sito ministeriale, ha indotto chi scrive a riportare i dati medesimi nello stesso tipo di schema inviato dalla Direzione.

Tabella 2. Procedimenti registro mod. 45, anni 2015-2010

Procedimenti penali iscritti al registro dei fatti non costituenti reato nelle procure italiane						
	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020
Procedimenti iscritti	311.450	335.277	313.650	312.004	331.274	300.405
Procedimenti definiti	318.486	333.209	329.480	320.997	346.086	305.161

Fonte: Ministero della giustizia - DOG - Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa

Come ben visibile, i numeri delle iscrizioni nel registro mod. 45 sono altissimi e, oltretutto, si aggirano su quote assai simili nell'arco di 5 annualità. In buona sostanza, sommando le sopravvenienze nel registro noti e quelle iscritte a mod. 45, si ottiene un totale complessivo di oltre un milione e mezzo di notizie *criminales*, un quinto delle quali esita immediatamente in quella forma di subprocedimento di potenziale archiviazione senza controllo che è configurata dall'invio a registro mod. 45⁸. Le proporzioni appaiono evidenti nella tabella e nel grafico sotto riprodotti.

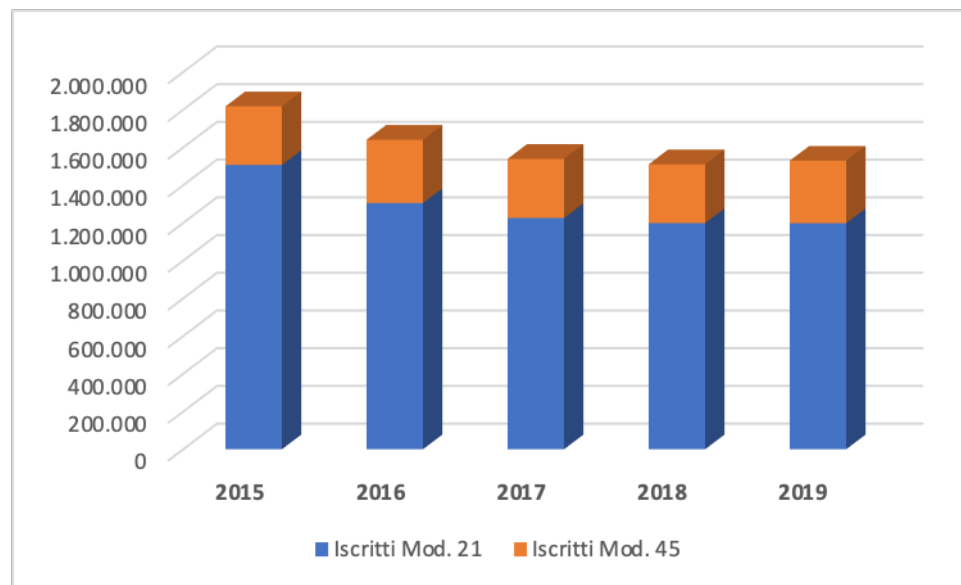
⁷ Sempre escludendo quanto di competenza del Giud. pace.

⁸ Si tratta di dati ben presenti alla conoscenza dei vari Guardasigilli che si sono succeduti nel tempo e all'attenzione del Ministero, se è vero che la circolare dell'11 novembre 2016 (Circolare in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo in www.giustizia.it) riporta: «da una recente indagine della Direzione Generale Statistica (Analisi statistica della varianza delle iscrizioni nei registri 21 e 45- Confronto anni 2008-2014) emerge la significativa variabilità dei rapporti percentuali tra le iscrizioni operate dai diversi uffici di procura nel registro delle notizie di reato relative a soggetti identificati (mod. 21) e le iscrizioni operate nel registro degli atti non costituenti notizia di reato (mod. 45). Il dato nazionale, che misura nel 24% il rapporto tra le iscrizioni nel modello 45 e il numero complessivo delle iscrizioni effettuate, costituisce la media di percentuali assai differenziate su base locale: in alcuni uffici le iscrizioni nel registro degli atti non costituenti notizia di reato rappresentano una percentuale molto ridotta (pochi punti percentuali); in altri esse rappresentano il 40% del totale».

Tab. 3. Dati quinquennali dei registri modello 21 e modello 45.

Anno	Mod. 21			Mod. 45		Iscritti TOTALI	Definiti TOTALI
	Iscritti	Definiti	Pendenti Finali	Iscritti	Definiti		
2015	1,506,986	1,498,486	1,664,323	311,450	318,486	1,818,436	1,816,972
2016	1,305,880	1,474,229	1,427,364	335,277	333,209	1,641,157	1,807,438
2017	1,226,305	1,324,943	1,291,279	313,650	329,480	1,539,955	1,654,423
2018	1,198,954	1,323,023	1,138,662	312,004	320,997	1,510,958	1,644,020
2019	1,198,793	1,239,055	1,040,689	331,274	346,086	1,530,067	1,585,141

Grafico 1. Proporzione tra iscrizioni a modello 21 e a modello 45.



Nella tabella 2, non può non notarsi anche il numero delle c.d. “definizioni” interne al subprocedimento d’invio a modello 45, rammentando che, secondo i criteri espressi dalla DGStat, la quota delle definizioni indica i numeri dei procedimenti per cui è stata emessa una richiesta di qualsivoglia tipo dal titolare dell’azione, ovvero, nel caso specifico degli atti iscritti a mod. 45, o l’ordine di

iscrizione nel diverso registro delle *notitiae criminis* (mod. 22) oppure quella forma di autoarchiviazione, in cui si risolve la definitiva destinazione di questa tipologia di notizie.

Richiesta sul punto la DGStat ha dichiarato che non sono mai stati raccolti i dati numerici relativi alle diverse modalità di definizione dei procedimenti iscritti a mod. 45. E' dunque ignoto quante di quelle oltre 300mila denunce, querele, informative di pg, comunicazioni di notizie di reato *et alia*, vengano recuperate al registro ordinario mod. 21 e quante restino a tempo indefinito nel limbo del modello 45 per essere poi autoarchivate dalle Procura.

Occorre intendersi bene sull'oggetto di cui qui si discute: servirebbe una approfondita analisi per comprendere a fondo cosa finisca in effetti nel registro mod. 45.

Varie circolari ministeriali scritte sul punto nell'arco del tempo e sin dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, hanno chiarito quali siano i presupposti dell'iscrizione a mod. 45, pur sistematicamente arguibili senza margini d'incertezza⁹.

La prima -circolare ministeriale n. 533 del 18 ottobre 1989- riportava, come noto, che avrebbero dovuto esservi iscritti solo «atti ed informative, cioè, del tutto privi di rilevanza penale (esposti o ricorsi in materia civile o amministrativa; esposti privi di senso, ovvero di contenuto abnorme o assurdo; atti riguardanti eventi accidentali, ecc.)... Nel caso in cui il p.m. ritenga che la notizia, già iscritta nel registro degli atti non costituenti notizia di reato, richieda il compimento di indagini preliminari, prima che queste vengano disposte dovrà essere fatta una nuova iscrizione nel registro delle notizie di reato, con indicazione...della provenienza».

E' ben evidente che il discrimine tra i diversi tipi di iscrizione era realizzato segnando i presupposti dell'iscrizione a modello 45, sicchè, di risulta, nei registri ordinari avrebbe dovuto essere iscritto tutto ciò che non corrispondeva a quel tipo di fattispecie, di alquanto semplice individuazione: atti ed informative del tutto privi di rilevanza penale già in astratto e a prescindere da qualsiasi considerazione sulla fondatezza della notizia; ovviamente, diremmo, posto che il vaglio sulla fondatezza (ovvero all'esistenza di prove del fatto) è quello che presiede al ben diverso istituto dell'archiviazione.

⁹ Sia consentito il rinvio al nostro *La completezza delle indagini, tra obbligo costituzionale e (costanti) elusioni della prassi*, in questa *Rivista online*, 3, 2019.

Eppure, la circolare in parola e la gestione del registro modello 45 erano destinate ad apparire meno lineari di quanto risultasse dalla descrizione degli esempi (esposti privi di senso o di contenuto assurdo, etc.), se vero che vent'anni dopo una nuova circolare notava che «dalle ispezioni condotte presso gli uffici giudiziari è risultato che l'uso del registro modello 45 in molteplici casi non è in linea con l'impostazione illustrata nella suddetta circolare e più volte sono emerse significative differenze anche nell'ambito di una stessa Procura della Repubblica», sicché, pur ribadita «la competenza del pubblico ministero nella scelta da compiere al momento della ricezione di una qualsiasi "notizia", non si può fare a meno di considerare che l'uniformità e l'omogeneità delle scelte metodologiche nell'utilizzazione del registro modello 45 sia auspicabile per consentire un concreto ed efficace controllo amministrativo delle pendenze e delle spese di giustizia oltre che, in particolare, per assicurare correttamente, nel modo più completo possibile, il vaglio giurisdizionale sulla valutazione della "notitia criminis" e sull'esito infruttuoso delle indagini, secondo la previsione dell'art. 112 della Costituzione (in forza del quale devono essere rimesse al giudice le determinazioni in merito all'insussistenza delle condizioni richieste dalla legge per l'esercizio dell'azione penale). Tale vaglio rischierebbe di essere eluso in caso di impropria archiviazione diretta degli atti»¹⁰.

La nuova circolare terminava ribadendo: «è indubitabile che il registro degli atti non costituenti notizia di reato sia stato destinato dal legislatore all'iscrizione delle sole notizie prive - almeno nel momento in cui si procede all'iscrizione stessa - di qualsiasi rilevanza penale e non meritevoli di alcun approfondimento investigativo, poiché attinenti a fatti che, seppure rispondenti al vero, non sono riconducibili in astratto ad alcun illecito penale...».

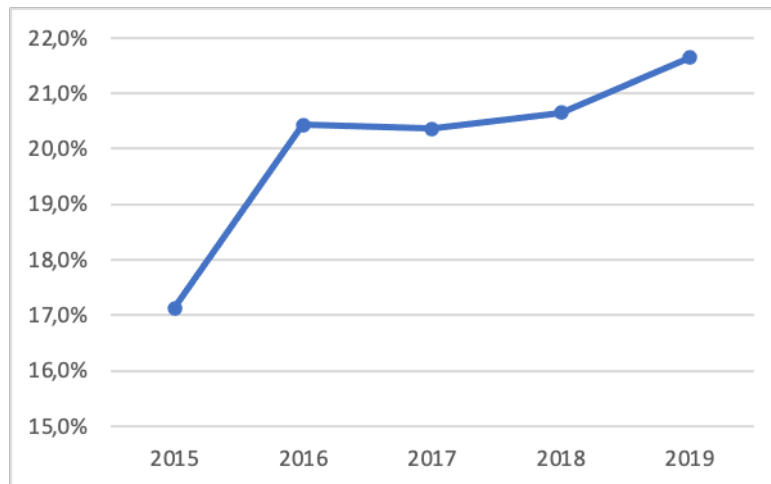
Di fatto, una sia pur minima esperienza empirica - quale in possesso di qualsivoglia avvocato penalista del libero foro - insegna che a registro degli atti non costituenti notizia di reato finisce ben altro dei deliri immaginifici del soggetto psichiatrico di turno o delle vicende di schietta impronta civilistica, casi i quali oltretutto difficilmente riuscirebbero a raggiungere le fantastiche cifre che le statistiche mostrano; una seria indagine ministeriale rivelerebbe la variegata consistenza di quel gigantesco calderone in cui finisce ogni anno oltre il 20 per

¹⁰ Corsivo nostro. Così la circolare 21 aprile 2011 - Utilizzazione del registro degli atti non costituenti notizie di reato (modello 45), emessa dal Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Direzione generale della Giustizia Penale, in www.giustizia.it.

cento delle segnalazioni di potenziali eventi delittuosi, così come l'indagine ministeriale evidenzerebbe quanta parte di quei fatti che apparentemente non sono *ictu oculi* un reato consiste perfino - come si accennava - anche di informative e comunicazioni di notizia di reato rese dalla PG inquirente¹¹.

Il grafico che esegue dimostra ulteriori particolari interessanti della situazione così ricostruita.

Grafico 2. Andamento delle iscrizioni a mod. 45 rispetto alle iscrizioni a modello 21.



Come si nota, i valori crescono negli anni per una ragione precisa: a fronte di una riduzione di iscritti mod.21, c'è sostanzialmente un andamento costante degli iscritti mod. 45¹².

¹¹ Si veda, del resto, una pacifica digressione descrittiva delle “prassi” concernenti il modello 45, SOTTANI, *Il controllo giudiziale sulle pseudo notizie di reato*, in *questa Rivista*, n. 3, 2021.

¹² Va specificato che i valori esposti nel testo contengono un elemento che non è conoscibile, ovvero le iscrizioni a modello 45 che poi vengono passate al modello 21; secondo le indicazioni ricevute dalla Direzione Generale di Statistica, infatti, non viene rilevata la durata dei procedimenti. È appena il caso di sottolineare come si tratta di un dato alquanto interessante, su cui ci ripromette un prossimo approfondimento.

I numeri degli atti d'invio a mod. 45, in realtà, testimoniano che la cifra reale della discrezionalità incontrollata dell'ufficio del p.m. è molto più ampia di quanto comunemente si sospetti.

Parliamo - ricordiamolo - di un *mare magnum* di apparenti "non notizie" per le quali non vigono termini di giacenza; che talvolta giustificano indagini avviate nonostante l'iscrizione a mod. 45 e dunque del tutto incontrollabili ad opera dei coinvolti, indagati e persone offese, secondo una logica *extra legem* che consente - come è stato efficacemente detto - vere e proprie "istruttorie occulte"¹³, elidendo poi senza ostacoli la disciplina dei termini predisposta dal legislatore; notizie di fatti sulla cui effettiva consistenza delittuosa non viene esercitata verifica alcuna da parte di un giudice; notizie su fatti connessi con altri, per i quali invece è stata esercitata l'azione penale nei confronti di ulteriori persone, sulla scorta di criteri selettivi misteriosi quanto incontrollabili; un mare oscuro, appunto, dove l'unico a fungere da nocchiero è il pubblico ministero. Il trionfo - ci si consenta - della mancanza di trasparenza nell'agire pubblico. La relazione finale della Commissione Lattanzi non tratta affatto delle statistiche ministeriali relative a questi dirompendi numeri delle iscrizioni a modello 45, sicché è ignoto se essi siano stati posti o meno a disposizione della Commissione.

Solo con questa mancata conoscenza, del resto, si spiega che la scelta legislativa sia stata quella di dare una definizione tale della notizia di reato¹⁴ da ampliare a dismisura l'area di operatività delle condizioni che rendono possibile l'invio di una notizia a registro mod. 45.

Adottando *apertis verbis* il c.d. modello Pignatone, di cui riproducono quasi testualmente i contenuti, la nuova norma esigerà che l'iscrizione avvenga in presenza di "indizi di reato", con alcune conseguenze.

¹³ Colgono quanto mai nel segno, a distanza di tanto tempo, le parole di GAITO, *L'iscrizione della notizia di reato, tra diritto scritto e diritto vivente*, in *Materiali di esercitazione per un corso di procedura penale*, a cura di Gaito, Padova, 1995, 53 ss., laddove parla, appunto, di «poteri di istruttoria occulta che non stanno né in cielo né in terra». L'elaborazione scientifica recente sta sviluppando, del resto, questi concetti, tra troppo tempo tenuti in assoluto non cale dalla medesima ricerca. Si vedano, sul punto, le riflessioni di SCALFATI, *Il fermento pre-investigativo*, in *Pre-investigazioni (Espedienti e mezzi)*, a cura di Scalfati, Torino, 2020, 1 ss. e, con un titolo che dice tutto, TRIGGIANI, *Legalità opaca: raccolta atipica e pre-investigazioni*, in questa *Rivista online*, 1, 2021.

¹⁴ Sul tema v. gli originali spunti di LOPEZ, *Riflessioni in tema di contraddittorio, concentrazione dibattimentale e ragionevole durata del processo*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Milano, 2015, 1643 ss.

Anzitutto un errore sistematico, perché il termine “indizi” fa riferimento, come noto, a elementi di prova, i quali possono ma non devono accompagnare la notizia di reato, la quale consiste solo in ciò che banalmente dice la parola, ovvero la notizia di un fatto, in teoria (se vera) sussumibile sotto una fattispecie di reato.

S’immagini una querela per molestie sessuali da parte della segretaria di uno studio professionale e si immagini che essa contenga solo la manifestazione della volontà che si proceda e l’esposizione del fatto, di cui peraltro non esistono testimoni né vengono addotte prove fisiche; querela validamente presentata con simili fattezze, posto che le formalità della medesima, così come tracciate dagli artt. 336-337 c.p.p., null’altro esigono.

Immaginiamo anche la denuncia di un omicidio ai danni di terzi, in una situazione analoga alla finestra sul cortile di filmografica memoria; situazione in cui il denunciante non possieda altre prove del fatto se non la propria parola.

E immaginiamo, infine – per andare alla cruda realtà di cui abbiamo avuto reale cognizione con il caso Cucchi – l’ipotesi di un arrestato che denunci di aver subito violenze da parte delle autorità pubbliche preposte al suo controllo, senza addurre segni fisici del fatto, perché cancellati dal decorso del tempo in stato di carcerazione.

In casi del genere, vi sono “indizi di reato” sufficienti per l’iscrizione? In due ipotesi su tre, l’unico indizio addotto è la parola della persona offesa; nel caso residuo il denunciante è un testimone, terzo estraneo ai fatti.

Orbene, a sentire la Relazione finale della Commissione Lattanzi *in parte qua* con la scarna direttiva di cui all’art. 2, comma 1, lett. l), si propone «di introdurre una definizione di notizia di reato e di precisare i presupposti per l’iscrizione, tanto di natura oggettiva, quanto soggettiva, come del resto già sottolineato dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (cfr. in particolare Cass., sez. un., 21.6.2000, n. 16, Tammaro), la quale richiede “specifici elementi indizianti” e non “meri sospetti” per l’iscrizione»¹⁵.

Nei tre casi sopra immaginati – ci chiediamo – è molto discutibile cosa avverrà in concreto, perché il margine di valutazione iscritto nella disposizione clonando il *dictum* delle SU Tammaro (“specifici elementi indizianti”) legittima in pieno una valutazione latamente discrezionale su qualità e quantità degli elementi di prova.

¹⁵ Cfr. Relazione finale, 18.

Con il ch  al difetto sistematico, si aggiunge un difetto assai concreto, consistente in un ampliamento di poteri discrezionali e incontrollabili del pubblico ministero che avr  come effetto sicuro la legittimazione *ex lege* del medesimo a quel soggettivissimo vaglio sul se iscrivere e quando, che gi  ora compie, nascondendosi nelle pieghe oscure del sistema.

E' appena il caso di notare come gli scenari odierni della magistratura -ormai quasi quotidianamente segnalati dai *media*, in un disvelamento a cascata di condotte- confermano con esempi agghiaccianti come il semplice atto dell'iscrizione della *notitia criminis* celi vere e proprie forme di gestione trasversale del potere e autentiche manipolazioni nell'andamento dei processi penali¹⁶.

Insomma, non occorre essere esperti di *futures studies* per comprendere che qui il *novum* legislativo non cambier  i gravi difetti appena indicati, anzi   destinato a peggiorarli; di pi : ad esaltarne le infinite potenzialit  di arbitrio.

En passant va detto poi che, secondo un *trend* oramai inconfutabile¹⁷, il legislatore continua a "creare" disposizioni copiate da orientamenti giurisprudenziali, protocolli e c.d. buone prassi, tutte ovviamente di schietta creazione magistratuale, ignorando tanto i dati concreti evidenziati dalle statistiche, quanto i pi  accurati studi scientifici e relativi ammonimenti¹⁸, continuando poi cos  a contribuire alla distruzione dell'equilibrio tra poteri dello stato, con un'assoluta e sempre pi  preoccupante subordinazione al potere giudiziario.

3. b) *L'esito dell'azione penale, ovvero: come lavorano le Procure*. Vale la pena di verificare come venga speso il lavoro delle Procure su quei 4/5 dei casi in cui la notizia di reato risulti regolarmente iscritta a registro noti, mod. 21.

Ecco qui una versione sintetica dei relativi dati ministeriali.

Tabella 4: gli esiti del lavoro investigativo in cifre.

¹⁶ Decidamente icastico del fenomeno, l'articolo di SALVINI, *A trent'anni da Mani Pulite, vi spiego che cosa accadeva nell'ufficio Gip*, in *Il Dubbio*, 7 dicembre 2021, in cui si narrano con ideale semplicit  le vere e proprie manipolazioni delle iscrizioni di notizie *criminis* finalizzate ad attribuire i vari procedimenti ad un unico Gip che «soddisfaceva le aspettative del Pool».

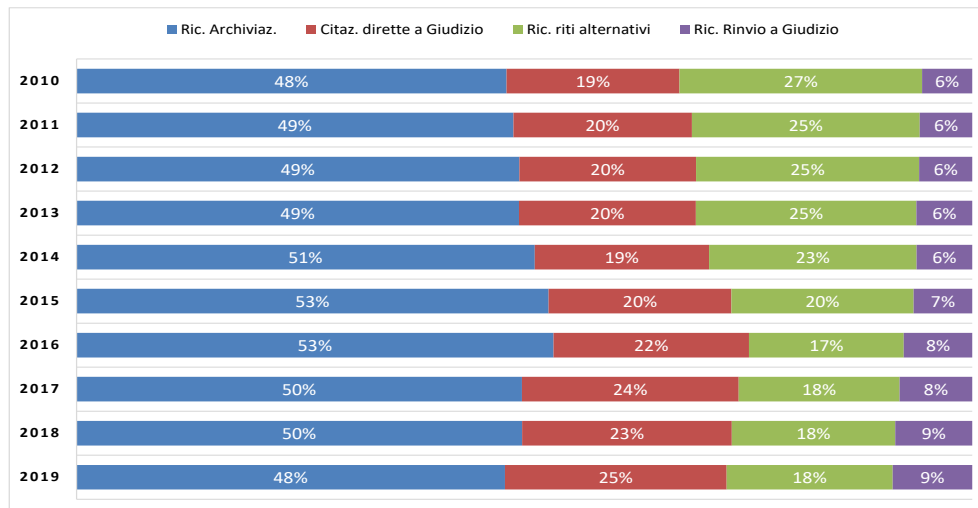
¹⁷ Incisivo come sempre, v. sul punto FERRUA, *La lenta agonia del processo accusatorio a trent'anni dall'entrata in vigore: trionfante nella Carta costituzionale, moribondo nel reale*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, 1, 7 ss.

¹⁸ Sulla c.d. Circolare Pignatone   assai calzante l'analisi di GALANTINI, *Il principio di obbligatoriet  dell'azione penale tra interesse alla persecuzione penale e interesse all'efficienza giudiziaria*, in <https://archivioipc.dirittopenaleuomo.org>

ARCHIVIO PENALE 2021, n. 3

Procedimenti penali con autore noto definiti in Procura* per principali modalità di definizione e distretto. Anno 2019				
Distretto	Richieste di archiviazione	Richieste di rinvio a giudizio ordinario	Richieste di riti alternativi	Citazioni dirette a giudizio
TOTALE	439.586	81.641	170.220	227.474

Grafico 3: esplicazione della tabella 4.



E dunque qui osserviamo come, sempre nell'anno 2019, le Procure italiane abbiano “definito” un totale di 918.921 procedimenti (somma dei dati in tabella), di cui il 48% con richiesta di archiviazione, il 25% con citazione diretta a giudizio, il 18% con riti alternativi e, infine, il 9% con richiesta di rinvio a giudizio.

In soldoni alcune cose emergono distintamente, con percentuali oltretutto molto simili negli ultimi dieci anni, a chi verifichi sul sito ministeriale: anzitutto **lo straripante numero di richieste di archiviazione**, che occupano – quando si confrontino questi dati con quelli emergenti dal numero di definizioni presso

gli uffici G.i.p.¹⁹ - un'amplissima parte del carico di lavoro di quest'ultimo ufficio, benchè l'assenza di dati sul numero di richieste di cautela renda sostanzialmente impossibile qualunque tipo di quantificazione precisa; poi **il numero assai limitato di definizioni tramite rito alternativo**, dato -quest'ultimo - che necessiterebbe del dovuto approfondimento, mediante giustapposizione con i numeri delle definizioni in rito alternativo presso l'ufficio GUP e il dibattimento. Insomma, solo il 34% del lavoro definitorio della Procura consiste nell'esercizio dell'azione tramite citazione diretta o richiesta di rinvio a giudizio.

Il passaggio successivo non può che essere, nella logica che si sta seguendo, quello di valutare, tramite i dati ministeriali, gli esiti dell'azione esercitata in questo 34% di casi e ciò implica senz'altro verificare il numero dei proscioglimenti.

Anche qui siamo in presenza di dati non pubblicati, ma consegnati da DGStat su richiesta e nell'interesse della ricerca, epperò divenuti oggetto - come si vedrà meglio appresso - di una minima divulgazione mediatica e soprattutto di un interessante *querelle*.

I dati sono i seguenti.

Tabella 5: procedimenti penali definiti con sentenza ex art. 530 c.p.p.

	A	B	C	D	E	F	G
1	Procedimenti penali definiti con sentenza di assoluzione (ex art. 530 cpp) nei tribunali italiani						
2	Sezione	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020
3	Gigup	5.850	6.540	5.564	6.067	6.910	5.399
4	Dibattimento monocratico	109.267	167.432	109.291	116.180	119.974	82.849
5	Dibattimento collegiale	3.376	3.449	3.540	3.777	3.856	2.998
6	Dibattimento assise	31	32	35	27	47	46
7	Totale Tribunale	118.524	177.453	118.430	126.051	130.787	91.292
8							
9	Fonte: Ministero della giustizia - DOG - Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa						

Si tratta di numeri che non possono essere definiti altrimenti se non come imbarazzanti e degni di doverosa riflessione, sicchè non stupisce che il *quantum*

¹⁹ Sempre pubblicati su <https://reportistica.dgstat.giustizia.it>

delle pronunzie di proscioglimento abbia destato l'attenzione della Commissione europea, la quale, in sede di verifica sullo Stato di diritto nell'Unione, con documento del 20 luglio 2021,²⁰ ha segnalato il numero in parola nel capitolo relativo alla verifica d'efficienza del sistema giustizia italiano, giustamente, perché un numero così elevato di proscioglimenti, lungi dall'essere fisiologico, è indice chiaro un'azione penale troppo spesso esercitata in assenza dei corretti requisiti.

Ma prima di compiere ulteriori riflessioni, vale la pena di approfondire alcuni aspetti di questi numeri.

In sede di Relazione sull'amministrazione della Giustizia del gennaio 2020, il Procuratore Generale Salvi, in effetti, così si esprimeva²¹: «Lo scorso anno giudiziario è stato segnato dalla discussione sulla distonia tra l'esercizio dell'azione e i suoi esiti dibattimentali. Questa discussione si basa in realtà su di una non corretta informazione, derivante dalla imperfezione della raccolta e dell'analisi del dato, causata da una storica sottovalutazione dell'aspetto conoscitivo del sistema giudiziario. L'affinamento del dato statistico porta a risultati diametralmente opposti. Nelle elaborazioni, infatti, nell'unica voce "assoluzioni" erano inseriti in realtà esiti del giudizio del tutto difformi tra loro e che non possono essere considerati smentite dell'ipotesi accusatoria, risultato di un cattivo esercizio del potere di azione. Le assoluzioni depurate degli esiti non di merito sono in realtà inferiori al 20% del totale. Non solo non può trarsene la conclusione che il pubblico ministero eserciti male i suoi poteri (o il giudice i suoi, conclusione pure possibile, senza una adeguata conoscenza del dato), ma può invece affermarsi che il giudice svolga la sua funzione, senza curarsi della comune appartenenza all'Ordine giudiziario».

L'importanza del tema, ma anche i toni di questa parte della Relazione e il riferimento ad un numero piuttosto preciso, inducono alla verifica, fattibile solo considerando i dati delle definizioni presso i Tribunali e giustapponendoli con i dati dei proscioglimenti ex art. 530 c.p.p., disaggregati dal complesso dei vari provvedimenti con cui può essere definito il processo al termine della fase di prime cure.

La tabella e il relativo grafico esplicativo rendono alcune cose in maniera piuttosto evidente.

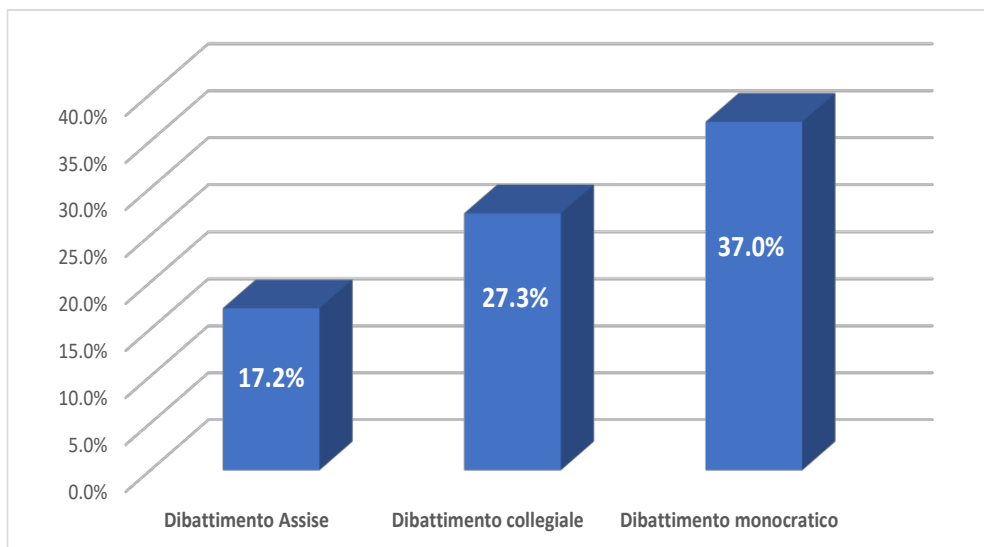
²⁰ Commission Staff Working Document 2021, Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Italy, in www.europa.eu. La notizia ha avuto un rilievo mediatico pressochè minimale.

²¹ Si tratta della trascrizione della relazione orale su www.cortedicassazione.it.

Tabella 6: numero di proscioglimenti su numero di definizioni.

ANNO 2019	Iscritti	Definiti	Pendenti Finali	Proscioglimenti ex art. 530 cpp	Proscioglimenti su Definizioni
Dibattimento Assise	262	273	415	47	17.2%
Dibattimento collegiale	15091	14119	29373	3856	27.3%
Dibattimento monocratico	337557	323968	600702	119974	37.0%
Totale delle tre sezioni	352910	338360	630490	123877	

Grafico 5: visualizzazione delle proporzioni



L'illustrazione della tabella e del grafico sopra proposti, è abbastanza semplice: sono presi in considerazione i soli numeri delle definizioni dei Tribunali monocratico e Collegiale in funzione di giudice di primo grado, oltre a quelli delle Corti d'Assise, si ottiene un totale di 338.360 procedimenti penali complessivamente definiti nell'arco dell'anno.

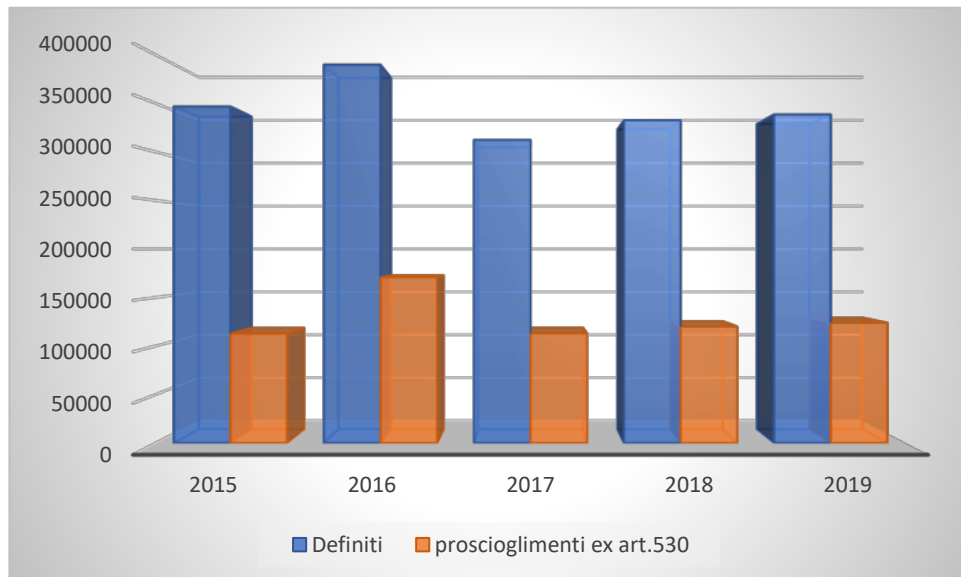
Come si è visto sopra, il numero complessivo dei proscioglimenti ex art. 530 c.p.p. nei medesimi uffici ammonta a 123.877 nello stesso anno 2019.

Giustapponendo le cifre, i risultati appaiono inequivocabili e, appunto, imbarazzanti, **raggiungendo una percentuale del 36,6%, ben lontana da quella del 20% prospettata dal Procuratore generale.** Qualora poi ci si prendesse la briga di controllare l'andamento negli anni, non si tarderebbe a notare che le percentuali non mutano affatto in modo significativo, se non per occasionali ondate (come ad esempio nell'anno 2016) in cui i proscioglimenti hanno superato quota 40%, come da tabelle e grafici che seguono.

Tabella 7: proporzione dei proscioglimenti sulle definizioni nel corso di 5 anni.

Anno	Definiti	proscioglimenti ex art.530	% Proscioglimenti su Definiti
2015	346555	112674	32.5%
2016	389716	170913	43.9%
2017	312233	112866	36.1%
2018	332513	119984	36.1%
2019	338360	123877	36.6%

Grafico 6: proporzione dei proscioglimenti sulle definizioni nel corso di 5 anni.



Orbene, essendo inutile indulgere a polemizzare in merito al dato numerico esposto dal Procuratore generale, possiamo senz'altro concordare invece con il suo discorso allorquando nota come percentuali siffatte di smentita del lavoro inquirente costituiscono una rassicurazione sulle qualità d'indipendenza della magistratura giudicante; ma possiamo anche rovesciarlo per domandarci, in via meramente speculativa, su quanto sarebbero (ancor più) alte quelle percentuali se l'indipendenza di carriera del giudice fosse realmente garantita rispetto alla predominanza dei pubblici ministeri in seno al CSM e alle sue intatte correnti, ripercorrendo il famoso interrogativo posto in seno alla Costituente sui rischi di attentato all'indipendenza della magistratura possibili da parte del suo stesso organo di autogoverno²².

A prescindere da siffatte considerazioni, le analisi fattibili dinanzi alle evidenze numeriche sono molteplici.

²² Vale la pena, qui, di riproporre le parole di Giovanni Leone, in sede di Relazione innanzi all'Assemblea Costituente, nel resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 14 novembre 1947, in www.parlamento.it, laddove paventava il rischio che il Consiglio potesse trasformarsi «in un organo di casta, intorno al quale si coagulino interessi, intrighi, protezioni, preferenze tali da costituire un pericolo per l'indipendenza dei singoli giudici», così che il magistrato vedesse «trasferite in altra sede quelle ansie che attualmente possono orientarsi verso il potere politico».

Anzitutto, rimanendo sul piano dell'efficienza, vale la pena di notare come percentuali tanto elevate di sentenze di proscioglimento implicano una letterale moltiplicazione del carico – talvolta un raddoppiamento – in capo ai giudici di primo grado.

In secondo luogo, occorre notare come il nodo del problema non stia se non marginalmente nello scarso funzionamento dell'udienza preliminare e della sua funzione di filtro, perché le più alte percentuali di proscioglimento appaiono constatabili presso il Giudice Monocratico di primo grado, dove il numero delle percentuali di assoluzioni ex art. 530 c.p.p. si attesta sul 37%, rendendole decisamente più alte rispetto a quelle del Tribunale Collegiale, collocate attorno al 25% contro il 17% di proscioglimenti in Corti d'Assise.

Per avere certezza in merito a questa porzione di significato derivante dai dati statistici suesposti occorrerebbe disaggregare i dati dei procedimenti dinanzi al Giudice monocratico derivanti da citazione diretta da quelli celebrati innanzi allo stesso Giudice, ma derivanti da richiesta di rinvio a giudizio.

Epper anche solo i dati disponibili parrebbero dimostrare che forse la forma d'esercizio dell'azione rappresentata dalla citazione diretta, non responsabilizza tanto il rappresentante dell'ufficio del pubblico ministero, come pur si era auspicato in una recente, quanto attraente prefigurazione²³: libero dal (teorico) controllo in udienza preliminare, il p.m. – è verosimile dedurlo, dati i numeri – non desiste affatto dall'esercizio apparente dell'azione penale, ovvero un'azione esercitata in assenza delle investigazioni occorrenti.

D'altra parte è ben intuibile che la gravità del reato impronta di sé l'accuratezza dell'indagine e anche questa deduzione banale appare confermata dal fatto che

²³ FERRUA, *Riassetto senza modello e scopi dellattivi: la legislazione del bricolage*, in *La Procedura criminale*, cit., 109ss., dove rileva che «Non credo che l'assenza dell'udienza preliminare incoraggerebbe il rinvio a giudizio. Oggi la responsabilità del rinvio a giudizio è divisa, quindi debole; di due e di nessuno. La duplicità delle mani in cui passa questa scelta, paradossalmente, riduce le garanzie. La sequenza, più spesso di quanto non si creda, è all'incirca la seguente. Il pubblico ministero dice a sé stesso: «io chiedo il rinvio a giudizio, un giudice deciderà sulla richiesta e, se l'accoglie, ne sarà corresponsabile»; a sua volta, il giudice dell'udienza preliminare dice: «il pubblico ministero ha esaminato gli atti e ritenuto necessario il rinvio a giudizio; io posso tranquillamente disporlo; il giudice del dibattimento deciderà sulla colpevolezza». Se il giudice del dibattimento assolve, la responsabilità del pubblico ministero è ridotta, perché la scelta dell'azione è stata condivisa da un giudice. Caduta l'udienza preliminare, il rinvio a giudizio sarebbe piena responsabilità del pubblico ministero e l'eventuale assoluzione dell'imputato segnerebbe la sua diretta ed esclusiva sconfitta. Tutto lascia prevedere che, prima di disporlo, rifletterebbe attentamente» (117).

il numero di proscioglimenti diminuisce nella scala dal basso verso l'alto delle competenze, arrivando al (solo) 17% dei procedimenti in Corte d'Assise.

Sono comunque numeri assai elevati, che attestano il fallimento dell'operato delle Procure, nonostante il tenore festoso della succitata relazione del PG.

In termini nudi di risorse, essi implicano denaro speso inutilmente in variegata spese di giustizia e ingolfamento inutile dei Tribunali; in termini di tenuta dello stato di diritto e dei principi, quei dati indicano che un numero di individui corrispondente al 37% degli imputati prosciolti in Italia, nell'anno 2019, ha subito ingiustamente un processo e - come sappiamo dalle statistiche sulle ingiuste detenzioni - spesso anche misure cautelari indebite; significano, ancora, che 25 persone su 100 imputate dinanzi al Collegio e, rispettivamente, 17 su 100, nel caso dei processi in Assise, hanno subito quell'ingiustizia in sé che è la celebrazione di un processo a proprio carico, persino per omicidio, se si guarda appunto alle percentuali delle Corti d'Assise; quei numeri indicano forse anche (ma chi può dirlo?, attesa l'imperscrutabilità delle sentenze sottostanti ai dati statistici) che una cifra del tutto oscura di vittime non ha ricevuto l'attesa protezione statutale.

Queste sono le evidenti ragioni per cui la Commissione europea ha enunciato i dati relativi ai proscioglimenti tra le disfunzioni della giustizia italiana.

Concludiamo queste breve quadro, finalizzato ad offrire riflessioni utili alla valutazione qualitativa del lavoro che viene speso dalle Procure, giustapponendo alcuni dati tra quelli suesposti: sempre nel 2019 sono stati definiti dalle Procure italiane esattamente 918.921 procedimenti, di cui 439.586 mediante richiesta di archiviazione, ovvero quasi il 48% dei procedimenti, la metà del lavoro delle Procure stesse.

Ovviamente, poi, a questi numeri occorre aggiungere quelli degli atti inviati a registro modello 45, ovvero a quel subprocedimento di "auto-archiviazione" di cui *supra*; sommando le cifre - ovvero quelli delle richieste di archiviazione con quello delle cestinazioni - arriviamo al surreale risultato per cui in realtà l'inazione del pubblico ministero ammonta ogni anno al 61% di tutte le notizie di reato che arrivano nelle Procure, le quali in buona sostanza si liberano di oltre metà delle pendenze mediante invio a mod. 45 oppure archiviazione.

Se non fosse confusivo e soggetto ad una serie di variabili che lo rendono insuscettibile di uso scientifico, varrebbe qui la pena di rammentare che secondo il documento European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2020 (dati

2018), l'Italia ha un dato medio di 993 archiviazioni per pubblico ministero contro una media europea di 74,55²⁴.

Ripetiamo, quest'ultimo è un dato di cui non è pensabile la fruibilità scientifica, poichè la sua valutazione esigerebbe che si tenesse conto di una quantità di variabili collegate al sistema giustizia di ciascun paese, prima tra tutte quelle attinenti alla vigenza del principio di obbligatorietà o di opportunità dell'azione penale, come pure al numero di magistrati del pubblico ministero in relazione al territorio e ai suoi abitanti, come pure alle cifre concernenti le notizie di reato.

Certo quel 993 contro 74 richieste di archiviazione *pro capite* di pubblico ministero è suggestivo o meglio inquietante, per cui se ne cede al lettore *tout court* la prudente valutazione.

L'insieme dei dati - numeri effettivi delle autoarchiviazioni, delle archiviazioni, e infine dei proscioglimenti con cui esita buona parte del (residuo) lavoro svolto dalle Procure - dovrebbero indurre a chiedersi con quali criteri mai vengono svolte le (poche) indagini che risultano effettivamente condotte, al di là dei costanti trionfalismi mediatici che celebrano l'esecuzione delle misure cautelari o le immagini dei sequestri.

4. Futures studies. Se guardiamo ai numeri delle statistiche sul processo penale, come premessa in fatto logicamente ineludibile di ogni possibile intervento riformatore, è fuor di dubbio che la riduzione della domanda di giustizia sia la premessa obbligatoria di ogni ragionamento ulteriore sul processo penale.

Lo è, in verità, da almeno trent'anni, quando si si guardi alla durata del dibattito sulla materia.

Tra le varie soluzioni concernenti la riduzione del carico in entrata, il *novum* normativo, come sappiamo, sceglie la più imperfetta, la meno compatibile col principio costituzionale di obbligatorietà, soprattutto quella scientificamente più controversa: i criteri di priorità. Senza dubbio nulla di cui essere orgogliosi, come si è osservato con un pungente quanto azzeccato commento²⁵.

Non c'è dubbio che i numeri delle c.d. pendenze, su cui si volge, accorato, lo sguardo del potere giudiziario nelle sue relazioni d'abbrivio d'anno, diminuirà,

²⁴ Consultabile su <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

²⁵ PALMA, *L'obbligo di esercizio dell'azione penale, carico giudiziario ed efficientamento di sistema: una prospettiva rispettosa del vincolo costituzionale*, in questa *Rivista online*, 1, 2021.

vedremo poi di quanto. Resta da chiedersi quali saranno i procedimenti postergati e quale sarà la loro sorte, anche se è facile immaginare, oltre i pudori istituzionali di rito, che la sorte sarà l'accantonamento di quei procedimenti al dimenticatoio della prescrizione²⁶.

C'è da augurarselo, del resto, posto che una eventuale ripresa delle indagini dopo un accantonamento durato magari due o più anni (indulgendo all'ottimismo) si esporrebbe a serissimi dubbi di legittimità costituzionale, posto che il ritardo nell'abbrivio del procedimento distruggerebbe in maniera assoluta ogni e qualunque possibilità di esercizio del diritto alla prova, da parte di una difesa costretta a cercare prove contrarie a distanza di anni dal fatto, con plateale violazione del principio di cui all'art. 111 Cost., nella parte in cui esige che la difesa sia informata nel più breve tempo possibile delle accuse e sempre di tempo possa disporre e condizioni necessarie per preparare la difesa.

Ma si arrivi a valutazioni più stringenti, non diciamo obbligate, epperò di certo profondamente consapevoli dei dati di cui sin qui si è cercato di rendere conto. Cominciamo col chiederci se la diminuzione del carico in entrata, ipoteticamente dovuto ai criteri di priorità, sarà capace d'incidere sulla qualità del lavoro inquirente e dunque su quegli scandalosi numeri che danno atto dell'inutilità dell'azione penale esitata in un proscioglimento.

C'è da dubitarne, per una ragione molto semplice, fondata giustappunto non su astratte teorie, ma proprio sui dati di fatti enunciati dalle statistiche ministeriali: già oggi siamo consapevoli del fatto che le Procure indagano su una quantità di casi nettamente inferiore rispetto a quelli apparentemente segnalati dai meri numeri delle c.d. pendenze. Come sappiamo, tra richieste di archiviazione e cestinazioni, gli uffici di Procura si liberano di oltre il 60% dei casi in maniera alquanto celere, concentrando le proprie risorse sulla cifra dei casi residui, ma senza effetto, evidentemente, visto che la concentrazione di risorse non provoca affatto una maggior qualità del lavoro inquirente, alla luce della quota dei proscioglimenti.

Ma, come si diceva, anche questi dati statistici paiono ignorati dai lavori del nuovo legislatore, di tal ché i fallimenti degli uffici di Procura restano un dato morto, senza voce, destinato a non produrre effetti; almeno per il momento si spera.

²⁶ Si veda sul punto il recente commento di KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle Procure*, in *Cass. pen.*, 2020, 2178 ss.

In un frangente politico più serio, il problema non potrà non essere oggetto di esame e di profondi quesiti, i quali - tutti - ruotano attorno ad un punto interrogativo mai posto e relativo al perché giunga a giudizio una quantità di casi sostanzialmente non istruiti o istruiti male.