

SPECIALE RIFORMA CARTABIA

JACOPO DELLA TORRE

La crisi dell'appello penale nel prisma della statistica giudiziaria

Il lavoro è diviso in tre parti: la prima racchiude un'analisi statistica dei principali indicatori di funzionalità dell'appello penale. In seconda battuta, si esaminano le modifiche, contenute nella cd. "riforma Cartabia", volte a migliorare l'efficienza del giudizio di seconde cure. Infine, nelle conclusioni sono avanzate alcune proposte *de iure condendo*, tarate sui maggiori nodi critici, che affliggono il rimedio di merito, sin dalla nascita del codice Vassalli.

The crisis of the criminal appeal in the light of legal statistics

The essay is divided into three parts: the first one contains a statistical analysis of the main indicators of efficiency of criminal appeal. In the second, the focus is on the norms, contained in Law 134/2021, aimed at improving the functioning of the second-instance judgement. Finally, in the conclusions, some proposals are made, calibrated on the major critical issues, which have affected the criminal appeal since the creation of the "Vassalli Code".

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Analisi statistica dell'appello: il nodo delle sopravvenienze. - 3. Il numero *monstre* delle pendenze e dell'arretrato patologico. - 4. La durata abnorme del rito. - L'ascesa della prescrizione. - 6. Tassi di impugnazione e *reversal rate*. - 7. Le ambiziose proposte della Commissione Lattanzi. - 8. "Riforma Cartabia" e giudizio penale di seconda istanza: luci e ombre dell'improcedibilità. - 9. (*Segue*). La riforma dell'appello: tra spinte deflative. - 10. (*Segue*). ...e novità non prive di rischi. - 11. Le luci trasversali della novella. - 12. Spunti per una soluzione alternativa alla crisi del giudizio penale di seconda istanza.

1. *Premessa*. L'idea per cui l'appello penale sarebbe un "malato cronico" della giustizia penale italiana è profondamente radicata.

Onde rendersi conto di ciò, è sufficiente ricordare come tale tesi sia stata, non solo sostenuta, da una parte degli interpreti, senza soluzione di continuità, dall'Ottocento¹ fino ai giorni nostri², ma, oramai, anche avallata, in modo

¹ L'eco del malessere dell'istituto risuona dalle considerazioni di LUCCHINI, *Elementi di procedura penale*, Firenze, 1895, 373, il quale si era spinto così in là da affermare che «non possono ammettersi gravame e giudizio di appello in un sistema razionale di procedura». Allo stesso periodo risalgono i lavori di VACCA, *L'appello. Abolizione o riforma?*, in *Riv. pen.*, 1897, XLVI, 221 ss. e, *amplius*, ID., *L'appello penale. Relazione al IV Congresso giuridico nazionale*, Napoli, 1897, dove, anche con l'ausilio di dati statistici, il noto magistrato mise in rilievo, tanto i pregi, quanto le patologie (già allora) croniche dell'istituto. In chiave storica, sulle proposte, finanche favorevoli all'abolizione del rimedio, susseguitesi nel corso del tempo, cfr. PERONI, *L'istruzione dibattimentale nel giudizio d'appello*, Padova, 1995, 12 ss.

² Cfr., *ex multis*, BELLUTA, *L'appello: patologie croniche e acute*, in *Impugnazioni penali. Assestamenti del sistema e prospettive di riforma*, a cura di Bargis, Belluta, Torino, 2013, 229 ss., nonché la delibera del CSM del 5 luglio 2017, *Linee guida in materia di esame preliminare delle impugnazioni e modalità di redazione dei provvedimenti*, in www.csm.it, ove si sostiene che il "collo di bottiglia", dove si accumulano maggiori ritardi, della giustizia nostrana andrebbe individuato proprio nel rito di seconda istanza. *Contra*, invece, MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in

esplicito, dalla Commissione europea³.

Onde indagare la fondatezza di questa opinione, è parso opportuno dedicare la prima parte del presente lavoro a un'analisi dei principali indicatori statistici del giudizio penale di seconda istanza⁴. Se è vero, infatti, che le rilevazioni non sono in grado di restituire un quadro esaustivo di una realtà complessa come quella giudiziaria (in cui molte prassi non possono essere saggiate numericamente, rimanendo "cifra oscura") e che i numeri vanno maneggiati con cautela (perché spesso parziali e ancora troppo poco trasparenti), pare altrettanto indubitabile che è solo conoscendo le «vere condizioni», in cui vive un istituto, «che si può mettersi in grado di provvedere a migliorar[lo]»⁵. Merita anticipare, da subito, che il quadro che deriva da tale indagine risulta, effettivamente, problematico: i numeri dimostrano come una parte delle corti d'appello stia davvero attraversando una crisi profonda.

Dopo aver dimostrato tale assunto, si concentrerà l'attenzione sul più recente intervento normativo, volto a far fronte a tale situazione: la l. 27 settembre 2021, n. 134 (cd. "riforma Cartabia")⁶, approvata dall'Italia onde rispettare gli

questa *Rivista web*, 2022, 2, 14, il quale definisce l'appello un «malato immaginario».

³ Cfr., al riguardo, la *Relazione sullo Stato di diritto 2021. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, SWD (2021) 716 final, 8, dove l'Esecutivo UE, dopo aver stigmatizzato la lunghezza media abnorme del giudizio di secondo istanza, ha esortato il nostro Paese a introdurre urgentemente misure finalizzate ad aumentarne l'efficienza. Nello stesso senso, v. già la *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, SWD (2020) 311 final, 8, nonché le *Relazioni per Paese*, relative all'Italia, delle annate 2020 e 2019: documenti SWD (2020) 511 final, 8 e SWD (2019) 1011 final, 7.

⁴ Tra le poche (e risalenti) analisi organiche di questo tipo, cfr. LANZA, *Durata ragionevole del processo in sede di appello. Il procedimento*, in *Per una giustizia penale più sollecita: ostacoli e rimedi ragionevoli*, Milano, 2006, 224 ss. e NUNZIATA, *Durata ed esiti della fase di appello*, in *Principio accusatorio, impugnazioni, ragionevole durata del processo*, Milano, 2004, 7 ss. Seppur con un taglio più trasversale, v. anche il recente lavoro di TRAPELLA, *Note in tema di prescrizione e di efficienza del processo (a proposito di «Riforme, statistiche e altri demoni»)*, in questa *Rivista web*, 2022, 1.

⁵ Sono parole di LUCCHINI, *Sulla durata dei procedimenti penali: interpellanza del deputato Luigi Lucchini svolta alla Camera dei deputati nella tornata del 13 giugno 1904*, Roma, 1904, 14. Sull'importanza - cronicamente sottovalutata in Italia - di basare le riforme processuali su un'attenta analisi empirica delle statistiche giudiziarie, cfr. GAITO, *Statistiche giudiziarie e cultura processuale penale*, in *Il monitoraggio del processo penale. Potenzialità e limiti delle analisi statistiche*, Bologna, 1995, 13 ss.; GIALUZ-DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino, 2022, 41 ss.; VALENTINI, *Riforme, statistiche e altri demoni*, in questa *Rivista web*, 2021, 3, *passim*.

⁶ Per una sintesi dell'intervento, v., tra i molti, CANZIO, *Le linee del modello "Cartabia". Una prima lettura*, in *www.sistemapenale.it*, 25 agosto 2021; DONINI, *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura della discrezionalità*, in *Pol. dir.*, 2021, 591 ss.; GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "legge Cartabia"*, in *www.sistemapenale.it*, 15 ottobre 2021; LA ROCCA, *Il modello di riforma "Cartabia": ragioni e prospettive della Delega n.*

impegni di riduzione del *disposition time*⁷ dei procedimenti penali, presi con l'Unione europea, nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in avanti P.N.R.R.)⁸. Si tratta di una novella notoriamente assai articolata⁹, formata da un *mix* di disposizioni immediatamente precettive e di direttive di delega, allo stato in attesa di una definitiva attuazione da parte del Governo¹⁰.

Saggiare la capacità delle disposizioni della “riforma Cartabia”, specificamente finalizzate a migliorare l'efficienza del rito di seconda istanza¹¹, è particolarmente importante, dal momento che, com'è noto, esse dovrebbero, tra l'altro, servire ad assicurare la tenuta pratica di uno degli istituti, già oggi in vigore, più rivoluzionari, introdotti dalla medesima l. 134/2021: la tanto discussa improcedibilità dell'azione per superamento dei termini di durata massima delle

134/2021, in *questa Rivista web*, 2021, 3.

⁷ Si tratta dell'indicatore impiegato, a livello internazionale, per stimare la durata media dei procedimenti giudiziari. Esso misura il tempo (in giorni) necessario a smaltire, a flussi di definizione invariati, gli affari pendenti di un ufficio giudiziario alla fine di un dato anno.

⁸ L'impegno di ridurre del 25% tale parametro, entro il 2026, compare nell'allegato al P.N.R.R., 372 (rinvenibile al seguente link <https://www.camera.it/temiap/2021/05/20/OCD177-4961.pdf#page=372>).

⁹ Tanto che AMODIO, *La cultura della speditezza processuale nella riforma Cartabia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, 7 ss. l'ha paragonata a «una *seconda delega* dopo quella che nel 1987 ha dato avvio alla nascita del nuovo codice di procedura penale».

¹⁰ Pur a fronte della recente crisi politica estiva, il Consiglio dei ministri ha approvato due bozze preliminari di decreti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nella l. 134/2021. La prima, dedicata all'implementazione complessiva (in ambito penale e civile) della parte concernente l'ufficio per il processo, è reperibile al seguente link: <https://www.camera.it/leg18/682?atto=406&tipoAtto=Atto&idLegislatura=18&tab=1>. Il secondo testo, rubricato “schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari” (d'ora in avanti schema di decreto legislativo di attuazione della l. 134/2021), si può consultare, assieme alla relazione illustrativa, a questo indirizzo: <https://www.camera.it/leg18/682?atto=414&tipoAtto=Atto&idLegislatura=18&tab=1>. Gli schemi di decreti legislativi sono, attualmente, al vaglio delle Camere per i pareri di competenza, non vincolanti, da emettere entro sessanta giorni.

¹¹ Per un commento alle modifiche all'appello, programmate dalla l. Cartabia, v. BARGIS, *Non c'è pace per le impugnazioni. I ripensamenti del Governo azzerano le proposte innovative della Commissione Lattanzi*, in www.studiosiprocessoopenale.it; FAMIGLIETTI, *La rivisitazione del giudizio di appello*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 169 ss.; FERRUA, *La riforma dell'appello*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, 1158 ss.; ICHINO, *“Riforma Cartabia” e processo d'appello*, in *Quest. giust.*, 2022, 159 ss.; MARANDOLA, *Il ridimensionamento e la conformità strutturale e procedurale dei mezzi ordinari d'impugnazione al modello accusatorio*, in *Riforma Cartabia” e rito penale. La Legge Delega tra impegni europei e scelte valoriali*, a cura di Marandola, Milano, 2022, 229 ss.; SPIGARELLI, *Riforma Cartabia: sull'appello più ombre che luci*, in *il Penalista*, 23 settembre 2021.

impugnazioni¹², fissati dall'art. 344-*bis* c.p.p., allo scadere di un periodo transitorio¹³, in due anni per l'appello e in uno per la cassazione. Un meccanismo, quest'ultimo, che, com'è noto, si è visto affidare il compito, di rilievo primario, di porre un freno al rischio che i processi finissero per durare "in eterno", sorto a seguito del "blocco" generalizzato della prescrizione, dopo il primo grado di giudizio, disposto, *in primis*, dalla l. 9 gennaio 2019 n. 3 (cd. "spazzacorrotti")¹⁴ e poi confermato dalla medesima l. 134/2021.

Sennonché, pur a fronte di questo obiettivo meritorio, non si può sottacere un timore: la circostanza per cui l'art. 344-*bis* c.p.p. non sia stato accompagnato da una soluzione definitiva delle gravi deficienze strutturali, che, come vedremo, caratterizzano molti uffici, suscita perplessità sulla concreta tenuta del rinnovato panorama normativo. Il pericolo – denunciato, apertamente, dalla stessa Commissione europea¹⁵ – è che, nel caso in cui la durata dei giudizi d'appello non si dovesse ridurre a sufficienza nei prossimi anni, l'improcedibilità finisca per vanificare un numero talmente elevato di procedimenti da dare una "spallata" definitiva al già tanto bistrattato canone di "effettività" dell'ordinamento penale¹⁶.

Ed è proprio la convinzione per cui tale criticità difficilmente potrà essere fugata, pure a valle dell'implementazione delle direttive di delega contenute nella l. 134/2021, a costituire il motore delle conclusioni del presente lavoro. Al loro interno, verranno avanzate alcune proposte *de iure condendo*, tese a contrastare i principali nodi critici, che affliggono l'impugnazione in esame, sin dalla nascita del codice Vassalli.

2. Analisi statistica dell'appello: il nodo delle sopravvenienze. Il primo passo da compiere per misurare lo "stato di salute" dell'appello penale è quello di studiare il "movimento quantitativo" degli affari presso gli uffici giudiziari. Siffatta indagine è particolarmente importante, dal momento che consente, non

¹² Un'ampia bibliografia in materia è stata raccolta da MALACARNE, *Prescrizione, "improcedibilità cronologica" e processo contra societatem: il sistema entra in crisi?*, in *Cass. pen.*, 2022, 2778, nt. 1.

¹³ L'art. 2, comma 5, della l. 134/2021 ha previsto che, per il periodo 2021-2024, il termine di improcedibilità dell'appello sia di tre anni.

¹⁴ Sul rischio che, a seguito della l. 3/2019, gli imputati si trasformassero in "eterni giudicabili", cfr., per tutti, MANES, *Sulla riforma della prescrizione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 565.

¹⁵ Cfr. Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2022. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, SWD (2022) 512 final, 11.

¹⁶ Al riguardo, v. *amplius infra* il § 8. La crisi di tale canone è stata denunciata da CURZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020 del Primo presidente della Cassazione*, Roma, 29 gennaio 2021, 43 ss.

solo di comprendere quanto sia elevato il carico di lavoro della magistratura di seconde cure, ma anche di perimetrare la correlativa capacità della stessa di farvi fronte.

Cominciamo l'analisi dalla tabella sottostante, la quale raffigura l'aggregato nazionale delle nuove cause, sopravvenute in secondo grado, lungo gli ultimi sessant'anni.

Anno	Tribunali in funzione d'appello	Corti d'appello	Corti d'assise d'appello	Totale complessivo
1960	42.940	25.606	1.060	69.606
1965	44.942	25.930	1.102	71.974
1970	43.990	22.986	913	67.889
1975	50.745	28.161	1.051	79.957
1980	59.224	43.080	830	103.134
1985	63.267	56.088	1.026	120.381
1988	5.991	108.065	1.048	115.104
1990	773	17.215	292	18.280
1995	-	61.073	464	61.537
2000	-	72.264	695	72.959
2005	2.658	84.449	582	87.689
2010	5.197	100.482	649	106.328
2015	5.268	97.792	670	103.730
2016	5.071	120.606	625	126.302
2017	4.288	117.877	585	122.750
2018	4.577	111.684	564	116.825
2019	4.286	112.087	599	116.972
2020	2.499	89.544	471	92.514
2021	2.997	98.170	502	101.669

Fonte: Istat, fino al 2000, Ministero della Giustizia 2005-2021.

(a) I dati delle corti d'appello racchiudono anche quelli delle sezioni per minorenni di tali uffici.

Ebbene, i dati dimostrano come la scelta - anticipata dal progetto preliminare di codice di procedura penale del 1978¹⁷, concretizzata, per la prima volta, dalla l. 31 luglio 1984, n. 400 e, infine, confermata dal codice Vassalli - di trasferire dai tribunali alle corti d'appello la competenza a decidere le impugnazioni di merito nei confronti delle sentenze pretorili¹⁸ abbia rappresentato un fondamentale spartiacque per la storia della giustizia penale italiana. Mentre, fino a quel momento, le sopravvenienze erano distribuite in modo maggiormente omogeneo - e pertanto più gestibile - tra gli uffici giudiziari, in seguito la quasi

¹⁷ Si allude all'art. 556 del prog. prel. del 1978.

¹⁸ In dottrina, sul punto, v. GALASSO, *Il pretore nel nuovo codice di procedura penale*, Milano, 1991, 333 s., nonché NANNI-FUSCO-VACCA, *Custodia cautelare e modifiche della competenza penale. Commento teorico-pratico delle leggi 397, 398 e 400/1984*, Napoli, 1985, 285 ss.

totalità dei gravami si è concentrata solo sulle corti d'appello. A riprova di ciò, basti osservare che, in pochi anni, dal dover far fronte a circa il 40% delle cause (ciò accadeva, ad esempio, nel 1980), esse hanno visto più che raddoppiare la propria mole di lavoro, vedendosi riversare oltre il 95% delle stesse.

Il problema è che, com'era stato pronosticato¹⁹, tale opzione normativa (motivata dalla volontà di alleggerire i tribunali²⁰), non essendo stata accompagnata da un adeguato rafforzamento strutturale delle corti d'appello, ha avuto l'effetto collaterale di paralizzarne i ruoli. In breve tempo, molte sedi giudiziarie hanno visto, infatti, crearsi ingorghi di impugnazioni, a cui hanno avuto enormi difficoltà a far fronte in tempi ragionevoli. Ed è soprattutto perché a siffatta situazione di sovraffollamento - aggravatasi, in modo esponenziale, dopo la riforma del giudice unico della fine degli anni Novanta (d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51)²¹ - non si è mai posto rimedio in modo adeguato²², che la crisi ha potuto propagarsi fino a oggi.

La seconda circostanza degna di nota è costituita dal fatto che il novero complessivo delle sopravvenienze in appello è risultato, nel primo trentennio di vita del codice Vassalli, mediamente superiore rispetto a quanto avveniva nella vigenza del modello misto del 1930. Si tratta di un dato di sicuro rilievo: vista la crescita dello *standard* di garanzie "orizzontali", assicurate in primo grado, logicamente conseguente all'opzione per un modello accusatorio, ci si sarebbe aspettati che il codice del 1988 portasse con sé una riduzione e non un aumento del tasso di applicazione di una salvaguardia di natura "verticale", come l'appello²³.

Alle considerazioni diacroniche appena formulate, è utile aggiungere un raffronto comparato. Se è ben vero che ogni paragone tra dati statistici di ordinamenti stranieri va preso con grande cautela (tanto più viste le eterogeneità

¹⁹ Al riguardo, cfr., per tutti, PISANI, *Una rivoluzione processuale*, in *Ind. pen.*, 1984, 623 s.

²⁰ Cfr. CAVALLARI, *Premessa*, in *Leg. pen.*, 1984, 377 ss.

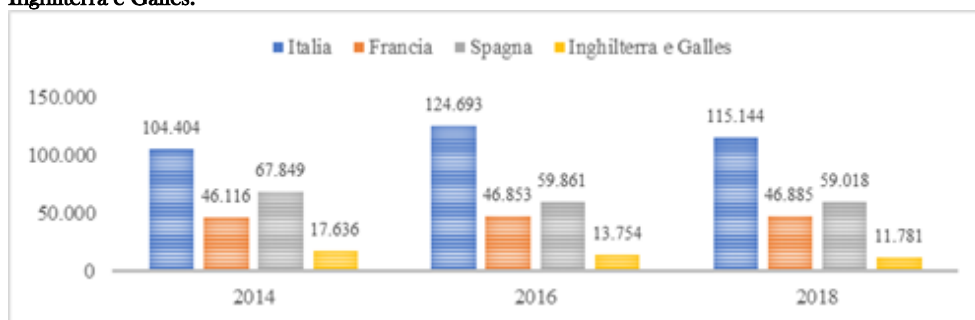
²¹ Come ricordato da PANZANI, *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 del Presidente della Corte d'appello di Roma*, Roma, 1° febbraio 2020, 73, tale novella ha aumentato notevolmente le disparità tra le condizioni degli uffici di primo grado, che si sono giovati della maggior produttività dei tribunali monocratici, e quelle degli uffici di appello «che sono rimasti vincolati alla collegialità, senza che per far fronte ai maggiori flussi siano stati aumentati gli organici».

²² Ciò non è avvenuto neppure dopo l'istituzione del giudice di pace, le cui sentenze sono appellabili di fronte al tribunale in composizione monocratica. Difatti, come si vedrà *infra* § 12, la magistratura onoraria ha finora una competenza penale quantitativamente molto limitata, essendo dunque incapace di sgravare a sufficienza (e a cascata) gli altri uffici giudiziari.

²³ Per la classificazione della categoria dei controlli verticali, come un elemento tipico dei sistemi misti, v., per tutti, GAITO, *Riformiamo le impugnazioni penali senza rinunciare al giusto processo*, in *questa Rivista web*, 2012, 2, 3.

“ontologiche”, esistenti tra i diversi sistemi giuridici in punto di rimedi penali²⁴), è altrettanto indiscutibile che i dati riferiti agli altri Paesi europei, pubblicati dalla CEPEJ²⁵, dimostrano quanto i giudici di seconde cure italiani debbano far fronte a una mole di sopravvenienze immane.

Grafico 1: procedimenti penali sopravvenuti in grado d'appello, confronto tra Italia, Francia, Spagna e Inghilterra e Galles.



Fonte: CEPEJ.

A riprova di ciò, basti pensare che, come riportato nell'istogramma che precede, in Italia, la quota complessiva dei nuovi appelli risulta essere, mediamente, non solo di circa dieci volte più elevata, se confrontata a quella di ordinamenti di tradizione *adversary*, quali l'Inghilterra e Galles, ma persino più che doppia di quella di sistemi di matrice continentale, quali la Spagna e la Francia. Certo, si potrebbe dire che un utilizzo tanto frequente dell'istituto non sia un dato negativo, dal momento che testimonia come le parti abbiano a disposizione un rimedio di ampio respiro, per far fronte agli errori di merito dei giudici di prime cure. Nondimeno, è altrettanto indiscutibile che, per funzionare in modo armonico, un sistema che ammetta ancora l'esistenza di un rito di seconda istanza, configurato in modo da inserirsi «come tappa “ordinaria” e anzi “normale”»²⁶ dell'*iter* procedimentale, necessiti, sia di una mole assai

²⁴ Una recente analisi comparata dell'istituto dell'appello, nei sistemi di matrice continentale, può ritrovarsi in THAMAN, *Appeal and Cassation in Continental European Criminal Justice Systems. Guarantees of Factual Accuracy, or Vehicles for Administrative Control?*, in *The Oxford Handbook of Criminal Process*, a cura di Brown-Turner-Weisser, Oxford, 2019, 942 ss. Con riguardo, invece, agli ordinamenti di tradizione accusatoria si veda MARSHALL, *A Comparative Analysis of the Right to Appeal*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2011, 1 ss.

²⁵ I dati della CEPEJ, riportati nel presente lavoro, sono tratti o dal *database* statistico di tale organo, reperibile al sito <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat>, oppure dalla ricerca CEPEJ, *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*, (2021)18 rev 1, part. 1.

²⁶ Sono parole di CHIAVARIO, *Nel nuovo regime delle impugnazioni i limiti ed i mancati equilibri di una*

ingente di risorse, sia di un utilizzo il più possibile oculato di quelle disponibili. Purtroppo, in Italia nessuno di questi requisiti è stato finora rispettato: in ragione del livello di crescita minimo delle piante organiche e delle croniche scoperture (dovute anche a ragioni ordinamentali, come il tasso eccessivo di trasferimento dei magistrati), gli uffici sono costretti a gestire un'immensa domanda di giustizia a ranghi cronicamente ridotti²⁷. Pure a questo riguardo, i dati sono eloquenti: nel 2020, il nostro Paese aveva in servizio solo 523 giudici d'appello in materia penale²⁸, chiamati a far fronte alle oltre 263.401 cause residue al 1° gennaio e alle svariate decine di migliaia di nuovi affari penali sopraggiunti nel corso dell'anno. Si tratta, evidentemente, di una quantità di reg Giudicande *pro-capite* del tutto ingestibile²⁹. E ciò tanto più tenuto conto di come i magistrati, non solo risultino assistiti da una quantità di personale amministrativo molto più bassa della media europea³⁰, ma anche siano costretti a svolgere spesso le proprie funzioni in locali del tutto inadeguati, a livello logistico e tecnologico, rispetto alle esigenze della giustizia contemporanea³¹. Tutto ciò fa ben comprendere come la crisi del giudizio di seconda istanza trovi la sua origine in un *mix* eterogeneo di problemi, sia di matrice normativa, sia - e soprattutto - di ordine strutturale³².

Grafico 2: procedimenti penali sopravvenuti presso le corti d'appello, media anni 2015-2019.

riforma, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, coord. da Chiavario, Torino, VI, 1991, 17.

²⁷ Su tutti questi aspetti si consenta il rinvio ai dati pubblicati in GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 256 ss.

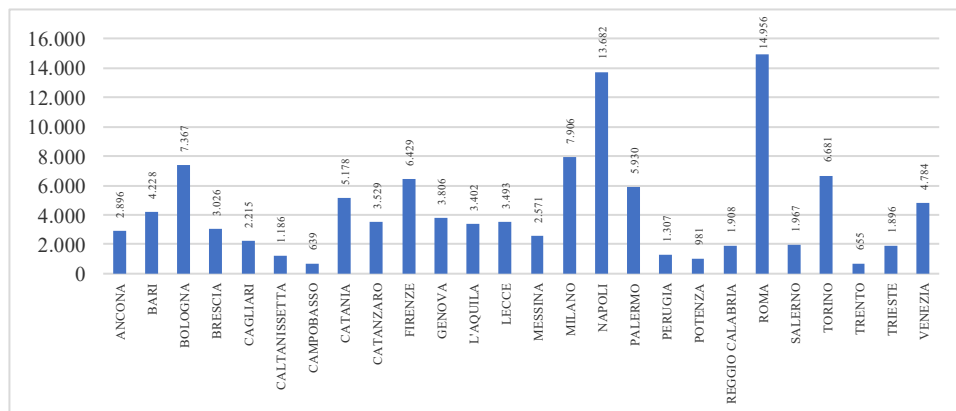
²⁸ Cfr. CEPEJ, *Study on the functioning of judicial systems*, cit., 979.

²⁹ Ciò è ancor più vero tenuto conto che le statistiche ufficiali delle sopravvenienze in appello sottostimano il reale carico di lavoro delle corti. I dati non tengono, infatti, conto di una nutrita serie di incombenze giurisdizionali e amministrative di rilevante impegno per le stesse.

³⁰ V., ancora, CEPEJ, *Study on the functioning of judicial systems*, cit., 980, da cui si desume che, nel 2020, la quota del personale amministrativo italiano fosse di 35,8 ogni 100.000 abitanti, a fronte di una media europea di 69 ogni 100.000 abitanti.

³¹ Si veda, in proposito, il documento dell'ANM *Edilizia giudiziaria e sicurezza nei palazzi di giustizia italiani*, in www.associazionemagistrati.it, 15 dicembre 2018.

³² Le difficoltà quotidiane, da cui è cronicamente affetto il sistema penale, sono ben rilevate da VALENTINI, *Dall'azione penale apparente al processo della verità apparente*, in *questa Rivista web*, 2016, 3, 1.



Fonte: Ministero della Giustizia.

Giunti a questo punto, prima di esaminare gli altri dati di flusso, è importante compiere un'ultima precisazione. Come ci si può facilmente rendere conto dal grafico 2, va preso atto che il movimento delle nuove cause in secondo grado è distribuito in modo del tutto disomogeneo sul territorio nazionale. Esso risulta, infatti, in gran parte accentrato su pochissime corti, tra cui spiccano quelle di Napoli e di Roma, le quali fanno fronte, da sole, a oltre il 25% del totale delle sopravvenienze italiane. Ed è soprattutto perché tali “mega-uffici” sono travolti da un numero di affari sproporzionato, rispetto alle risorse a disposizione, che – come si vedrà a breve – essi si trovano in una situazione di difficoltà gravissima.

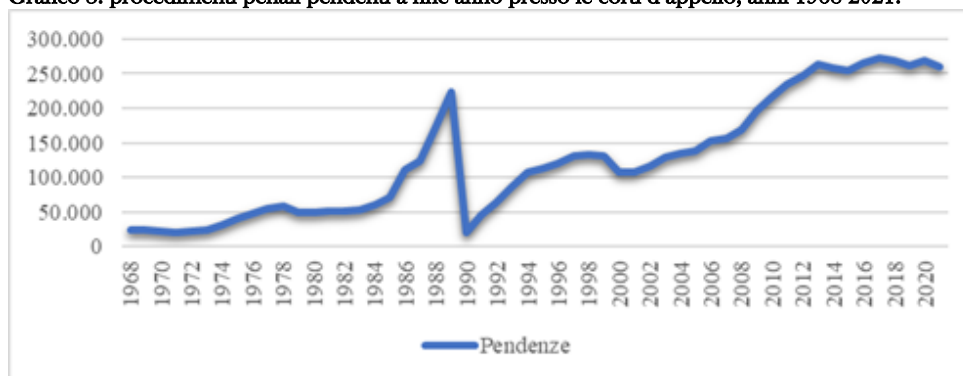
3. *Il numero monstre delle pendenze e dell'arretrato patologico.* Alla luce di quanto osservato nel paragrafo precedente, non stupirà che le corti d'appello non siano, in molti casi, riuscite a stare al passo della mole delle sopravvenienze. Per due lunghi periodi, che vanno dal 1990 al 1998 e dal 2002 al 2013, le cause esaurite sono state, su scala nazionale, molte meno delle iscrizioni, con tutto ciò che ne consegue in termini di accumulo di una quantità di pendenze enorme³³, persino più alta della punta massima, toccata nell'ultimo anno di vita

³³ La “pendenza” è un «dato contabile, frutto del saldo (positivo o negativo) tra sopravvenienze (in un dato periodo) ed esaurimenti (nello stesso periodo)». Essa va a rappresentare in forma generica il “debito giudiziario” nel suo complesso, senza specificazioni di sorta. Al contrario, l'“arretrato” in senso stretto raffigura solo il “debito giudiziario” già scaduto, ovvero quelle pendenze non definite entro i termini, che scandiscono la durata ragionevole della giustizia, stabiliti dalla l. 24 marzo 2001, n. 89. Le citazioni testuali sono riprese da BARBUTO, *Aggiornamento del censimento speciale della giustizia civile*, in

del codice Rocco (grafico 3).

Ciò nondimeno, va riconosciuto che un parziale miglioramento del quadro di flusso si è verificato dal 2014: a partire da tale annata, le sezioni penali delle corti d'appello sono riuscite ad avere un "indice di ricambio"³⁴ superiore al 100% in ben cinque occasioni (2014, 2015, 2018, 2019 e 2021)³⁵. Se un tanto è vero, va segnalato che, nelle altre annate - e, in particolare, nel 2020, a causa dello scoppio della pandemia da COVID-19 - il saldo tra cause concluse e iscritte è stato talmente negativo³⁶, da aver eroso tutti i benefici prodotti dagli sforzi delle corti territoriali. Ciò è, del resto, dimostrato dal fatto che la quantità di pendenze a fine del 2021 (262.761) si è attestata comunque su una soglia superiore a quella del 2014 (260.748).

Grafico 3: procedimenti penali pendenti a fine anno presso le corti d'appello, anni 1968-2021.



Fonte: ISTAT 1968-2010; Ministero della Giustizia per il 2011-2021.

www.giustizia.it, 11 agosto 2015, 16.

³⁴ Si allude al cd. "*clearance rate*", il quale si calcola misurando il rapporto percentuale tra il numero di casi definiti in un determinato periodo di tempo e quello delle nuove iscrizioni. Esso serve per stimare la capacità dei singoli uffici di smaltire i procedimenti sopravvenuti ed è un indicatore positivo di efficienza nel caso in cui i valori superino il 100%. Un indice di ricambio superiore a tale soglia sta infatti a segnalare che un ufficio giudiziario è in grado di definire un numero di casi superiore a quelli sopraggiunti, riducendo, di conseguenza, le pendenze residue.

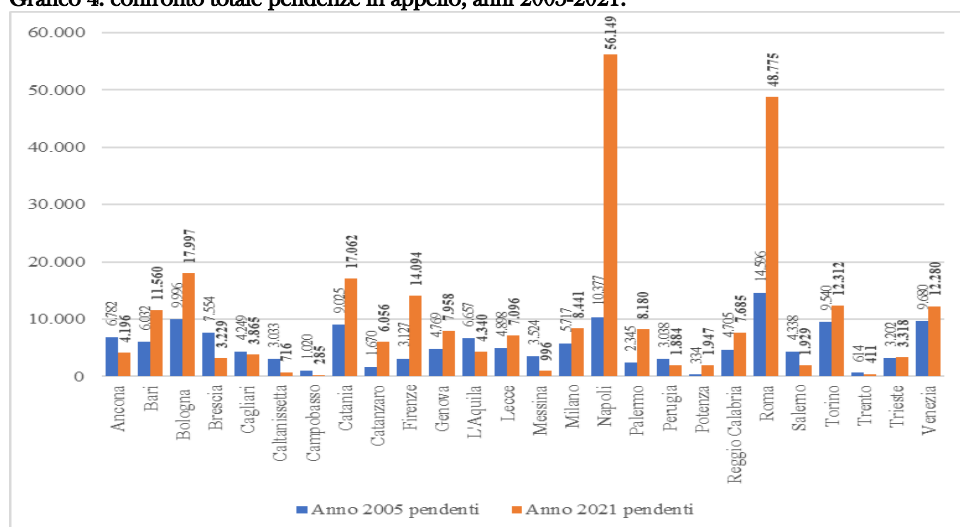
³⁵ I dati - di fonte ministeriale - sono i seguenti: 2014 (definiti 103.577; sopravvenuti 101.477); 2015 (definiti 101.153; sopravvenuti 98.462); 2018 (definiti 115.066; sopravvenuti 112.248); 2019 (definiti 115.139; sopravvenuti 112.686); 2021 (definiti 105.843; sopravvenuti 98.672). Peraltro, come si vedrà in seguito, l'alto numero di definizioni di tali annate è stato influenzato anche da un fattore certamente negativo: la crescita progressiva delle prescrizioni in appello. Il che testimonia come la presenza di un *clearance rate* superiore al 100% non debba comunque essere inteso come sintomo della soluzione dei problemi incontrati da molte corti d'appello; e ciò per l'appunto in quanto tale indicatore è frutto anche della maggiore tendenza degli uffici di avvalersi della valvola di sfogo di cui all'art. 157 e ss. c.p.

³⁶ I dati sono i seguenti: 2016 (definiti 109.897; sopravvenuti 121.231); 2017 (definiti 109.403; sopravvenuti 118.462); 2020 (definiti 83.463; sopravvenuti 90.015).

Per avere misura di quanto si tratti di una cifra alta è utile, anche in questo caso, compiere un raffronto con le statistiche estere. Non può, ad esempio, non allarmare il fatto che l'Italia risulta essere, stando ai dati pubblicati della CEPEJ, costantemente l'ordinamento con il maggior numero di pendenze in appello di tutta la grande Europa. Ancor più impressionante è il paragone compiuto con i soli Stati aderenti all'UE: i numeri dimostrano che, nel 2020, la quota complessiva delle pendenze in secondo grado nostrana fosse più alta di oltre 100.000 procedimenti di quella di tutti gli altri 22 Paesi UE, per cui sono stati raccolti dati in proposito, sommati tra loro³⁷.

Ma non è tutto. Vista la profonda disomogeneità del carico di lavoro, cui sono sottoposte le singole corti italiane, il quadro non sarebbe completo senza un riferimento alle statistiche disaggregate a livello distrettuale. Leggendo il grafico 4 ci si rende conto di come, nel 2021, la quota delle pendenze è risultata ben maggiore di quella dei primi anni Duemila presso la maggioranza delle sedi giudiziarie, indipendentemente dalla loro collocazione sul territorio nazionale. Il che ci permette di comprendere come la crisi dell'istituto sia trasversale, investendo un ampio numero di uffici, specie di medio-grandi dimensioni.

Grafico 4: confronto totale pendenze in appello, anni 2005-2021.



Fonte: Ministero della Giustizia.

³⁷ Cfr. CEPEJ, *Study on the functioning of judicial systems*, cit., 439.

Anche da questa prospettiva, la situazione nettamente peggiore è, tuttavia, quella delle Corti d'appello di Napoli e di Roma. Nel periodo che va dal 2005-2021, il numero delle cause residue è, infatti, più che quintuplicato per il primo ufficio³⁸ e più che triplicato presso il secondo. Un tanto ha fatto sì che queste sedi abbiano accumulato, da sole, circa il 40% di tutte le pendenze dei giudici di appello presenti a livello nazionale.

Si tratta di cifre che – è bene ribadirlo – si devono all'operare congiunto di due motivi principali: per un verso, il numero estremamente elevato di nuove cause e, per un altro, la quantità insufficiente del personale di magistratura e amministrativo in servizio³⁹.

Onde avere una concreta misura di ciò, è utile riportare l'esempio del distretto partenopeo. Ebbene, desta non poca impressione osservare che, in tale ufficio, all'inizio del 2022, a fronte di circa 240 giudici penali di primo grado, in appello ne erano previsti in organico 54⁴⁰. Un rapporto già ampiamente sbilanciato, dunque, ma che si fa ancora più insostenibile se si considera la quantità di decisori in servizio: solo 39, riportati a 45 grazie alle applicazioni dai tribunali, chiamati a far fronte, da soli, alle oltre 50.000 pendenze residue e alle svariate migliaia di sopravvenienze annue. È evidente che, in un quadro di scoperture di questo tipo, l'appello non può che diventare un "imbuto"⁴¹, in cui stagna una

³⁸ Per quanto concerne la Corte di appello di Napoli, va precisato che una crescita così imponente delle pendenze è frutto, in particolare, del numero abnorme di sopravvenienze verificatosi nel 2013 (ben 23.409), il quale è dovuto, a sua volta, all'eliminazione dell'arretrato, accumulatosi nel tempo, nella registrazione dei processi presso il registro generale di tale ufficio. Cfr., sul punto, BUONAJUTO, *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014 del Presidente della Corte d'appello di Napoli*, Napoli, 25 gennaio 2014, 25 s.

³⁹ Ciò è affermato, in modo esplicito, ogni anno dai Presidenti di tali corti d'appello, nelle relazioni sull'amministrazione della giustizia, reperibili presso i rispettivi siti istituzionali di tali uffici.

⁴⁰ I dati sono tratti da DE CAROLIS DI PROSEDI, *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 del Presidente della Corte d'appello di Napoli*, Napoli, 22 gennaio 2022, 12.

⁴¹ Lo ricordavano già SANTACROCE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2013 del Primo presidente della Cassazione*, Roma, 24 gennaio 2014, 104 e VALENTINI, *Minima immoralia: le ultime modifiche alla disciplina delle impugnazioni*, in *Proc. pen. giust.*, 2018, 780. Nello stesso senso, v. il Presidente della Corte di appello di Venezia CITTERIO, *Il giudizio d'appello senza la prescrizione del reato*, in *www.giustiziainsieme.it*, 8 gennaio 2020, a detta del quale «oggi [...] esistono due tipologie di Corti: quelle che hanno un organico di personale di magistratura e amministrativo potenzialmente congruo alle sopravvenienze/pendenze e quelle che radicalmente non lo hanno. Le prime applicano il codice, le seconde debbono anche ricorrere ad accorgimenti di formale scorrettezza tuttavia indispensabili per sperare di sopravvivere». È interessante notare come l'Autore abbia posto quale esempio di tali accorgimenti quello delle sentenze predibattimentali d'appello di prescrizione, emanate *de plano* (in proposito cfr., per tutti, SPANGHER, *Divieto di proscioglimento predibattimentale in appello e prescrizione*, in *www.treccani.it*). Una pratica, quest'ultima, del tutto sconfessata dalla recente sentenza di incostituzionalità dell'art. 568, comma, 4 c.p.p., pronunciata da Corte cost., 11 maggio 2022, n. 111, che testimonia

quantità abnorme di cause.

Anno	Arretrato in appello	Pendenze a fine anno	Percentuale arretrato su pendenze
2016	118.388	266.621	44
2018	113.064	269.469	42
2020	130.282	269.845	48

Fonte: elaborazione su dati della CEPEJ.

(a) I dati non comprendono l'arretrato delle sezioni per minorenni delle corti d'appello.

Se, del resto, dall'esame delle pendenze in generale, si passa ad analizzare solo quelle che formano l'"arretrato patologico"⁴² le disfunzioni del rito di seconda istanza appariranno ancora più chiaramente.

Come si può notare dalla tabella 2, i più recenti dati disponibili ci dicono che, anche tra il 2016 e il 2020, nonostante la riduzione del tasso di crescita delle pendenze, si è verificato un incremento di oltre il 10% del *backlog* in senso stretto delle corti d'appello. Si è trattato di un aumento tale da aver fatto sì che, dal 2018 in poi, tali giudici penali siano stati gli unici ad aver accumulato una mole di arretrato superiore a quella dei loro omologhi civili⁴³.

Quel che è peggio è che delle 269.845 pendenze in secondo grado, riscontrate alla fine del 2020, ben 130.282 costituivano, in realtà, arretrato in senso stretto. In forma percentuale, ciò sta a significare che, oramai, quasi il 50% delle reg Giudicande ancora da esaurire dinanzi alle corti d'appello rientravano in tale categoria patologica. Un *backlog* immenso, dunque, la cui entità fornisce la riprova indiscutibile di come tutte le riforme approvate negli anni, per rilanciare l'efficienza dell'istituto, non abbiano prodotto i frutti sperati.

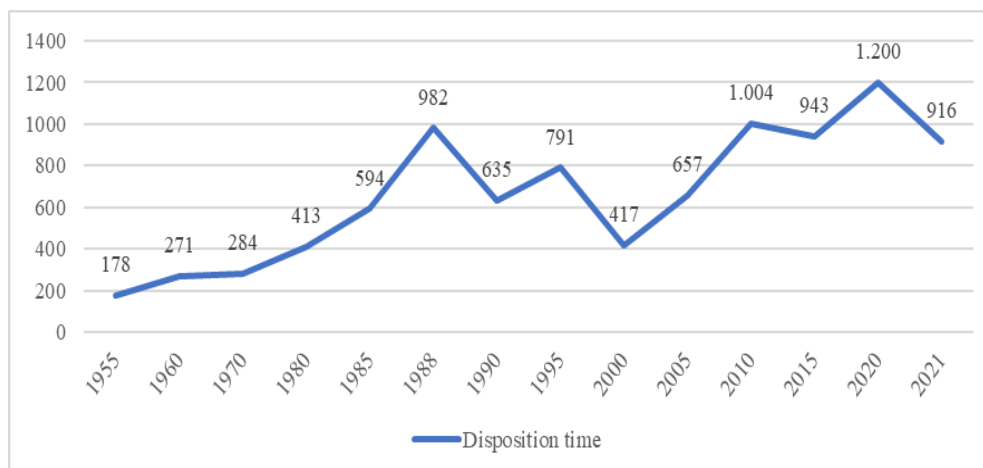
4. *La durata abnorme del rito.* Dopo aver esaminato i dati delle pendenze e dell'arretrato, si può concentrare l'attenzione sull'altro sintomo cronico di difficoltà dell'appello penale italiano: la sua durata media abnorme.

Grafico 5: andamento *disposition time* corti d'appello, anni 1955-2021.

come gli uffici giudiziari, pur di cercare di far fronte all'insufficienza cronica delle risorse messe loro a disposizione dall'amministrazione, si siano, in alcuni casi, spinti tanto in là da superare i paletti della Carta fondamentale.

⁴² Nozione che, secondo il Ministero della Giustizia (v. BARBUTO, *op. cit.*, 15), va riferita, per quanto concerne l'istituto in esame, soltanto ai procedimenti pendenti da oltre due anni.

⁴³ Stando ai dati ministeriali, nel 2020, le cause ultra-biennali civili in appello erano, infatti, 97.966, ovvero circa il 25% in meno.



Fonte: elaborazione su dati ISTAT e Ministero della Giustizia.

A questo proposito, il grafico 5 dimostra, da una prospettiva ulteriore, quali conseguenze esiziali abbia prodotto la scelta di attribuire alle corti d'appello il compito di gestire la quasi totalità delle impugnazioni di merito. Tale opzione, avendo fatto incrementare, in modo esponenziale, il numero delle sopravvenienze di tali uffici, senza, tuttavia, dotarli di risorse adeguate, ne ha intasato i ruoli, causando un notevole allungamento del *disposition time*. Mentre, infatti, fino all'adozione della l. 800/1984, la durata media stimata del giudizio di seconde cure era sotto controllo, in seguito essa si è dilatata fino a raggiungere, già nel 1988, il valore di 982 giorni.

Purtroppo, le statistiche ci dicono che il quadro non si è fatto meno oscuro, né dopo la svolta accusatoria della fine degli anni Ottanta, né, quel che è peggio, soprattutto a seguito dell'esplicita codificazione nella Carta costituzionale di quel «connotato identitario della giustizia del processo»⁴⁴, costituito dal canone della «ragionevole durata». Ciò è testimoniato, in particolare, dai dati degli anni Dieci del Duemila; periodo in cui - anche a seguito dai menzionati disequilibri riflessi, creati dalla riforma del giudice unico - il *disposition time* complessivo delle corti d'appello si è attestato costantemente ben oltre alla soglia critica dei due anni, stabilita dalla l. 24 marzo 2001, n. 89 (e, oggi, dall'art. 344-*bis* c.p.p.) quale termine «ordinario» di ragionevole durata per tale grado di giudizio.

Un lasso cronologico oltremodo dilatato, dunque, che - va precisato - è dovuto, di norma, non allo svolgimento di attività strettamente giurisdizionali (per

⁴⁴ Si riprende qui il lessico utilizzato da Corte cost., 22 febbraio 2022, n. 74.

il cui compimento basta, solitamente, un'unica udienza⁴⁵), ma al sommarsi di lunghi "tempi morti" di attesa⁴⁶ - ossia di quelli che vengono censurati dalla Corte di Strasburgo nell'ottica della violazione del canone di ragionevole durata - necessari per il passaggio dei fascicoli tra giudici di prime e di seconde cure⁴⁷ e/o per l'arrivo del giorno del processo.

Ma non è tutto. Anche in questo caso, il paragone si fa ancora più impietoso se si presta attenzione ai dati degli altri Paesi europei.

Sin dopo aver rivolto un primo sguardo alla tabella 3, ci si renderà conto di come, pure da questa prospettiva, i valori interni risultino del tutto fuori scala rispetto a quelli esteri; tanto che, negli anni Dieci del Duemila, l'Italia è sempre stata (con la sola eccezione del 2016) l'ordinamento con una durata stimata del secondo grado di giudizio nettamente maggiore di tutta Europa, presentando valori in proposito svariate volte più elevati della media.

STATO	2012	2014	2016	2018	2020
Italia	937	912	876	851	1.167
Media europea	144	152	153	155	194
Valore massimo UE	937 (ITA)	912 (ITA)	1.025 (MLT)	851 (ITA)	1.167 (ITA)
Francia	219	246	286	310	399
Germania	109	116	127	-	-
Polonia	48	37	39	43	61
Spagna	73	70	56	55	59

Fonte: CEPEJ.

Pure a fronte dell'opinione contraria di autorevole dottrina⁴⁸, ci pare che una differenza quantitativa tanto marcata rappresenti, anche al netto delle indiscutibili differenze tra sistemi processuali, un campanello d'allarme da tenere in considerazione. E ciò tanto più se il paragone statistico è compiuto, come nel

⁴⁵ Cfr. già SANTACROCE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia*, cit., 104 e VALENTINI, *op. ult. cit.*, 780.

⁴⁶ Lo rileva, giustamente, MAZZA, *op. cit.*, 14.

⁴⁷ Lo stesso Ministero della Giustizia, all'interno del documento *Attuazione delle misure del PNRR*, Dicembre 2021, in www.italiadomani.gov.it, 10, ha ammesso che tra «le principali criticità del procedimento di appello vi sono i c.d. tempi di attraversamento (vale a dire i tempi in cui il processo non viene effettivamente celebrato in attesa del compimento di attività prevalentemente amministrative, necessarie per trasferire il fascicolo da un grado all'altro del giudizio)». Le statistiche dimostrano, infatti, che la lunghezza dei tempi di trasmissione dei fascicoli incide significativamente sulla durata complessiva del rito, potendo richiedere mesi o persino anni (quest'ultimo dato è tratto dall'articolo, pubblicato sul quotidiano *online* del Ministero, *Riforma del processo penale, via libera del Consiglio dei ministri al dlgs*, in www.gnewsonline.it, 4 agosto 2022).

⁴⁸ Si allude all'opinione di MAZZA, *op. cit.*, 5.

caso di specie, non con ordinamenti autoritari, ma con democrazie caratterizzate da tradizioni giuridiche da noi non troppo distanti.

D'altra parte, che la lunghezza dell'appello costituisca un problema è testimoniato, sia dalle censure rivolte costantemente in proposito al nostro Paese dalle istituzioni europee⁴⁹, sia dal fatto che, stando alle statistiche ministeriali, esso occuperebbe un arco cronologico maggiore persino rispetto ai tempi, già dilatati, del processo di primo grado⁵⁰. Il che rappresenta un'evidente patologia: pare, invero, paradossale che uno strumento di "controllo" della decisione di prime cure – qual è, stando almeno all'opinione della dottrina⁵¹ e della giurisprudenza maggioritari⁵², già oggi quello in esame – finisca per durare di più della fase che, in un ordinamento accusatorio, dovrebbe costituire il cuore del rito penale.

Per non dire poi che sommare ai tempi, patologicamente lunghi, del giudizio di primo grado, quelli di un appello così pachidermico ha l'effetto di rendere il procedimento penale italiano nel suo complesso il più lento d'Europa⁵³, esattamente come denunciato, oltre centovent'anni fa, da Lucchini⁵⁴, proprio a partire da una pregevole analisi statistica comparata.

Per la verità, laddove si osservino i dati scomposti a livello distrettuale, ci si renderà conto di come la durata dei processi di fronte ai giudici di seconde cure, pur risultando ovunque più alta della media europea, sia molto

⁴⁹ Si vedano, in proposito, i documenti della Commissione UE citati alla nota 3.

⁵⁰ Stando ai dati ministeriali, nel 2021, la durata media complessiva dei procedimenti definiti dai tribunali monocratici è stata di 749 giorni, mentre da quelli dibattimentali di 754 giorni, a fronte del 792 giorni delle sezioni penali delle corti d'appello.

⁵¹ In questo senso v., tra i molti, BARGIS, *Impugnazioni*, in *Compendio di procedura penale*, a cura di Bargis, 10^a ed., Milano, 795; BELLUTA-LUPARIA, *La parabola ascendente dell'istruttoria in appello nell'esegesi "formante" delle Sezioni Unite*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2017, 3, 162; CAPONE, *L'appello e la logica del controllo. Dalla (mancata) riforma al sistema vigente*, in *Cass. pen.*, 2021, 3405 ss.; CERESA-GASTALDO, voce *Appello (dir. pen. proc.)*, *Annali III*, Milano, 2010, 22; PERONI, *Giusto processo e doppio grado di giurisdizione nel merito*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, 719. Sembrano, invece, propendere per una concezione del rimedio come "nuovo giudizio": CHINNICI, *Giudizio penale di seconda istanza e giusto processo*, Torino, 2009, *passim*; GAITO, *op. ult. cit.*, 8; GAITO-LA ROCCA, *Il diritto al controllo nel merito tra immediatezza e ragionevole dubbio*, in *questa Rivista*, 2017, 847; LOZZI, *Lezioni di procedura penale*, 14^a ed., Torino, 2020, 711.

⁵² Cfr., per tutte, Cass., Sez. Un., 22 febbraio 2017, Galtelli, in *Proc. pen. giust.*, 2017, 686 ss., con nota di PULVIRENTI, *La specificità estrinseca dei motivi di appello come requisito di ammissibilità dell'appello: la fine dell'favor impugnationis*. Con riguardo a tale pronuncia, v. anche BELLUTA, *Inammissibilità dell'appello per genericità dei motivi: le Sezioni Unite tra l'ovvio e il rivoluzionario*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2017, 2, 134.

⁵³ Si veda, in proposito, GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 209.

⁵⁴ Il rinvio va a LUCCHINI, *op. ult. cit.*, 6.

eterogenea sul territorio nazionale. Dalla tabella 4 si ricava che, nel 2021, a fronte di dodici sedi, dislocate tanto al Nord, quanto al Centro e al Sud, con durate medie ricomprese tra uno e due anni, ve ne sono state altre undici, a loro volta distribuite in tutta la Penisola, in cui la lunghezza del giudizio di seconda istanza ha superato (in alcuni casi di molto) la soglia dei due anni. Il problema più grave sta, tuttavia, nella circostanza per cui (fatte salve alcune eccezioni, come quella della Corte d'appello di Milano, che riesce a risultare efficiente) in questa seconda categoria rientrano pressoché tutti gli uffici giudiziari di maggiori dimensioni, tra cui quelli di Bologna, Firenze, Napoli, Roma, Torino e Venezia. Ed è proprio perché tali sedi gestiscono la grande parte del carico giudiziario, che la media nazionale della lunghezza rito in esame risulta costantemente tanto elevata.

Sede	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021
Ancona	616	426	470	487	568	658
Bari	842	844	805	831	798	956
Bologna	738	787	865	835	965	922
Brescia	599	705	761	624	662	583
Cagliari	449	435	489	480	524	684
Caltanissetta	501	526	646	471	414	379
Campobasso	464	537	537	421	397	319
Catania	695	805	791	952	927	977
Catanzaro	832	1.016	969	773	716	900
Firenze	629	765	848	1.081	1.010	1.015
Genova	653	805	673	647	616	684
L'Aquila	524	452	453	542	638	641
Lecce	700	679	680	687	633	713
Messina	935	741	468	356	334	259
Milano	551	470	458	370	405	457
Napoli	1.008	1.017	958	800	994	977
Palermo	407	393	407	390	466	521
Perugia	905	1.030	946	645	507	533
Potenza	370	689	608	673	799	901
Reggio Calabria	1.036	1.012	1.003	1.040	1.025	859
Roma	936	827	1.070	1.078	809	932
Salerno	630	523	462	366	398	486
Torino	931	1.320	1.026	861	856	843
Trento	353	402	372	362	344	288
Trieste	483	425	418	455	495	615
Venezia	1.026	1.099	994	978	1.146	1.046

Fonte: Ministero della Giustizia.

5. *L'ascesa della prescrizione.* Giunti a questo punto della trattazione, non stupirà che il progressivo allungamento dei tempi medi dell'appello abbia avuto un effetto riflesso pure sull'istituto che in Italia, piaccia o meno, ha

tradizionalmente giocato un ruolo chiave nella gestione del complesso legame tra giustizia penale e tempo: la prescrizione⁵⁵. Com'era inevitabile, con l'aggravarsi della crisi, attraversata da molte corti, il tasso di operatività di tale causa di estinzione del reato nel giudizio di seconda istanza è cresciuto in modo notevole.

A riprova di tale tendenza del sistema a girare sempre di più a vuoto è utile esaminare i dati degli anni Dieci del Duemila, in quanto non influenzati dalla pandemia da COVID-19. Dagli stessi si ricava come ai 13.726 procedimenti dichiarati estinti per prescrizione in appello nel 2011, corrispondono i 29.725 del 2019⁵⁶ (+ 117%). Ciò significa che, in poco tempo, la quota di fattispecie in cui tale istituto è stato applicato in tale fase del rito è più che raddoppiata, a livello di aggregato nazionale, arrivando a pesare finanche oltre a un quarto del totale delle definizioni dei giudici d'appello (tabella 5)⁵⁷. È importante notare come questo aumento abbia avuto una conseguenza ulteriore: ciò ha fatto sì che le prescrizioni in appello abbiano iniziato a pesare sempre di più rispetto a quelle dichiarate in altri momenti del procedimento, tanto che, nel medesimo arco cronologico, esse sono passate dal rappresentare poco più del 15% del totale delle prescrizioni a oltre il 25%⁵⁸. Inutile dire che questo parziale “scivolamento” della prescrizione verso il rito di seconda istanza⁵⁹ fornisce una plastica dimostrazione dell'aggravarsi del livello di inefficienza complessivo del sistema penale; e ciò in quanto le prescrizioni pronunciate nelle impugnazioni non si limitano a scoraggiare, in modo riflesso, l'impiego dei riti alternativi premiali⁶⁰, determinando così un circolo vizioso di aumento dei tempi processuali, ma provocano, soprattutto, uno spreco di risorse maggiore da parte della macchina della giustizia di quelle dichiarate in primo grado.

Altri spunti di riflessione emergono, tuttavia, dall'esame dei dati a livello

⁵⁵ Si consenta il rinvio al riguardo a GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 211 ss.

⁵⁶ Fonte: Ministero della Giustizia.

⁵⁷ Pare utile precisare che le corti d'appello sono gli uffici giudiziari per cui l'incidenza delle prescrizioni rispetto al totale dei procedimenti definiti è nettamente più alta: sul punto, oltre a TRAPELLA, *op. cit.*, 20 s., v. anche CURZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021 del Primo presidente della Cassazione*, Roma, 21 gennaio 2022, 53.

⁵⁸ In proposito, cfr. le statistiche pubblicate in GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 215.

⁵⁹ Si parla di “scivolamento” solo parziale della prescrizione dal momento che, come ha rilevato giustamente da TRAPELLA, *op. cit.*, 12 ss., la maggior parte delle prescrizioni (più del 70%) è ancora dichiarata nel corso del procedimento di primo grado e – soprattutto – nelle indagini preliminari. Un dato, quest'ultimo, che dimostra come la crisi della giustizia penale non sia affatto limitata al rimedio di merito, colpendo, in modo particolarmente intenso, già la fase pre-processuale.

⁶⁰ Al riguardo, v., per tutti, GATTA-GIOSTRA, *Sul dibattito in tema di prescrizione del reato e sul vero problema della giustizia penale: la lentezza del processo*, in www.sistemapenale.it, 11 febbraio 2020.

distrettuale (tabella 5): questi ultimi forniscono una nuova conferma di come la giustizia italiana funzioni davvero a “due velocità”. Mentre, infatti, in alcune sedi territoriali le prescrizioni in appello hanno continuato ad attestarsi su quote minime, in altre, soprattutto a causa della sussistenza di rapporti tra sopravvenienze e personale in servizio particolarmente sproporzionati, il tasso di operatività dell’istituto di cui all’art. 157 e ss. c.p. si è dilatato in modo esponenziale.

Tabella 5: confronto numero totale di prescrizioni dichiarate dalle corti d’appello, anni 2011, 2019 e 2021.

Distretto	Anno 2011	Anno 2019	Anno 2021	Incidenza percentuale prescrizione su totale definiti dalle corti d’appello		
				2011	2019	2021
Ancona	474	296	295	21%	14%	12%
Bari	897	1.817	855	28%	35%	18%
Bologna	1.046	2.984	2.383	24%	35%	30%
Brescia	1.344	909	518	34%	24%	15%
Cagliari	214	327	320	8%	18%	17%
Caltanissetta	45	82	59	5%	5%	5%
Campobasso	45	41	21	11%	6%	3%
Catania	441	1.277	1.032	13%	32%	30%
Catanzaro	225	1.378	877	14%	34%	30%
Firenze	554	2.380	1.029	15%	32%	18%
Genova	-	616	542	-	15%	17%
L’Aquila	1.566	422	580	28%	15%	17%
Lecce	414	342	272	17%	10%	8%
Messina	237	169	97	28%	6%	4%
Milano	832	394	452	14%	4%	5%
Napoli	1.364	2.964	4.027	18%	30%	35%
Palermo	231	445	326	5%	8%	5%
Perugia	374	286	170	37%	19%	12%
Potenza	67	208	116	19%	23%	16%
Reggio Calabria	632	652	422	37%	43%	38%
Roma	621	7.589	5.226	8%	48%	43%
Salerno	340	321	277	22%	16%	14%
Torino	603	1.696	1.717	14%	20%	20%
Trento	15	4	4	2%	1%	1%
Trieste	106	85	66	6%	4%	4%
Venezia	1.039	2.041	1.795	34%	39%	36%
Totale	13.726	29.725	23.478	17%	26%	22%

Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

Nondimeno, un paragone incrociato tra percentuali di prescrizioni in appello e durate medie di tale fase del rito conferma l’esistenza di un «nesso tra lentezza del processo e prescrizione del reato»⁶¹. Dalla lettura dei dati si desume, infatti, che i distretti con la quota di prescrizioni più elevate sono proprio quelli in cui

⁶¹ Sono parole della Commissione Lattanzi, *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435*, reperibile in www.sistemapenale.it, 25 maggio 2021, 50.

la lunghezza media dell'appello risulta maggiore. A riprova di tale linea di tendenza, è utile il confronto tra due corti del Nord-Italia: quelle di Venezia e di Milano. Ebbene, stando alle statistiche ministeriali, relative al 2021, la prima ha avuto una durata media dei processi di secondo grado di 1.046 giorni e una quantità di prescrizioni del 36% del totale dei definiti; mentre, nel distretto di Milano, a fronte di una lunghezza del rito di 457 giorni, le prescrizioni dichiarate sono state solo il 5%. Ma i numeri che destano maggiore preoccupazione sono, ancora una volta, quelli delle Corti d'appello di Roma e di Napoli: qui i procedimenti di secondo grado si sono allungati, nell'ultimo decennio, di diverse centinaia di giorni⁶² e, correlativamente, pure le prescrizioni si sono dilatate in modo esponenziale.

Tutto ciò sta a dimostrare come davvero l'alta percentuale di prescrizioni in appello abbia finora rappresentato il prezzo che l'ordinamento italiano ha dovuto pagare in ragione dell'incapacità dell'amministrazione, tanto di suddividere il carico dei gravami in modo più omogeneo tra i diversi uffici giudiziari, presenti sul territorio, quanto di dotare molte corti d'appello di uomini e di mezzi adeguati a far fronte alle impugnazioni via via pervenute⁶³. A causa di siffatti difetti cronici dell'ordinamento, numerosi giudici di seconda istanza sono, infatti, riusciti a evitare la "bancarotta" solo grazie a tale «estintore»⁶⁴, che ha permesso agli stessi di non venir sopraffatti del tutto dall'"incendio" delle pendenze e dell'arretrato⁶⁵.

Peraltro, proprio queste considerazioni danno la misura di come la scelta della l. 3/2019 di provocare, sull'onda di istanze di "populismo penale", un brusco *stop* di tale causa estintiva nelle impugnazioni, senza tuttavia far fronte alle vere ragioni, che fanno sì che vi sia un numero così elevato di prescrizioni nel rito di seconda istanza, abbia rischiato di far aggravare a dismisura il quadro⁶⁶. Se

⁶² Nel 2011, la durata media effettiva dei procedimenti penali presso la Corte di appello di Napoli è stata di 656 giorni, a fronte dei 977 del 2021. A Roma i valori corrispondenti erano 737 giorni, nel 2011, e 932, nel 2021.

⁶³ Ciò dimostra come l'inefficiente allocazione del carico giudiziario di seconde cure e la mancanza di uomini e di mezzi adeguati, avendo avuto quale risultante l'aumento vertiginoso delle prescrizioni, abbiano instaurato un circolo vizioso di spreco di energie processuali.

⁶⁴ Si riprende qui l'immagine della prescrizione come "estintore", proposta da PULITANÒ, *Il nodo della prescrizione*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2015, 1, 22.

⁶⁵ Si afferma un tanto dal momento che la prescrizione, permettendo ai magistrati di definire, in modo più agevole, una quota delle regudicande in eccesso, funge da valvola di sfogo, idonea ad aiutare, indirettamente, gli stessi a non essere travolti dalla domanda di giustizia, sproporzionata alle loro forze, cui sono sottoposti.

⁶⁶ Che l'idea di eliminare la prescrizione dalle impugnazioni non costituisca la "cura" adeguata all'appello si coglie, del resto, facilmente, una volta tenuto conto di come il meccanismo estintivo non rappresenti

non si fosse corsi ai ripari, l'eliminazione totale di un mezzo così essenziale per tenere sotto controllo i disequilibri cronici della mole di lavoro di molte corti d'appello le avrebbe fatte, inevitabilmente, collassare dopo breve tempo⁶⁷.

6. *Tassi di impugnazione e reversal rate*. Nei paragrafi precedenti, si è avuto modo di meglio perimetrare la crisi del giudizio penale di seconda istanza, individuandone l'origine e i principali sintomi. A una tale analisi, ne seguirà ora una basata su una serie di indicatori specificamente tarati sulla categoria dei rimedi.

In prima battuta, si analizzerà il cd. "tasso di impugnazione", il quale può essere declinato, tanto in una prospettiva "oggettiva", stimando in quale percentuale di casi le decisioni di un giudice inferiore vengono censurate di fronte a uno superiore, quanto "soggettiva", suddividendo il numero di gravami sopravvenuti in base alla parte proponente. Mentre il primo parametro serve a sondare il livello tendenziale di accettazione delle parti nei confronti delle pronunce di un decisore di grado inferiore, in secondo consente di comprendere meglio da dove derivi il carico delle corti superiori.

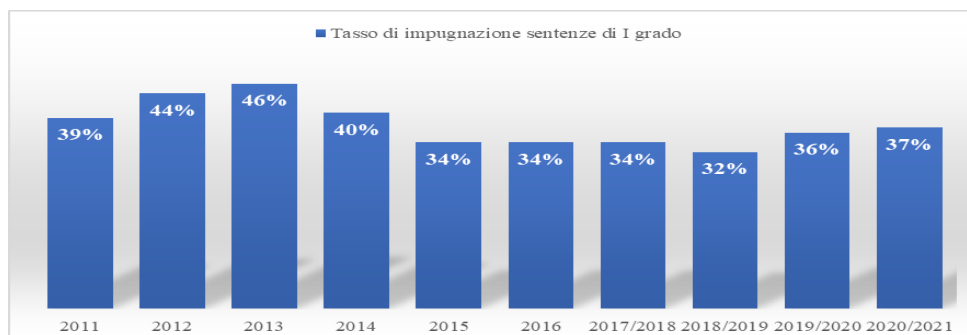
Un ulteriore indicatore di grande importanza è il "tasso di riforma" o "*reversal rate*" delle decisioni di un giudice di fronte a una giurisdizione superiore. È facile intuire come tale indice risulti utile per valutare la qualità della *performance* della magistratura giudicante. Difatti, un *reversal rate* elevato è sintomo dell'incapacità dei provvedimenti giurisdizionali di resistere alle critiche delle parti.

Ciò premesso, conviene muovere dai dati concernenti il tasso oggettivo di appello. Lo studio di tale parametro a livello nazionale ci dice che, nel periodo 1° gennaio 2011-30 giugno 2021, in media circa il 38% delle decisioni dei tribunali penali è stato censurato di fronte alle corti d'appello. Si tratta - è bene precisarlo - di una percentuale fortemente influenzata dai numeri delle annate 2011-2014, in cui il valore in esame è risultato sensibilmente più alto che negli anni successivi.

Grafico 6: tasso di impugnazione in corte d'appello sentenze di primo grado, area penale.

affatto la *causa* della crisi del rito di seconda istanza (la quale, come si è visto, trova la sua origine in un complesso reticolo di motivazioni organizzative e strutturali), ma soltanto una *conseguenza* e un *sintomo* delle difficoltà attraversate dall'istituto.

⁶⁷ Ciò è stato ammesso espressamente da PANZANI, *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 del Presidente della Corte d'appello di Roma*, Roma, 26 gennaio 2019, 10.



Fonte: (a) Ministero della Giustizia, *Relazione tecnica sulle piante organiche delle Corti di appello metropolitane: Roma, Napoli e Milano. Fascicolo di dati statistici*, p. 3.

(b) I dati a partire dalle annate 2017/2018 in poi sono tratti dalle *Relazioni sull'amministrazione della giustizia del Presidente della Corte di appello di Palermo Frasca*, reperibili al sito www.giustizia.palermo.it.

Peraltro, laddove si consideri che, negli ultimi anni, il numero delle pronunce liberatorie emesse dai tribunali dibattimentali è aumentato a dismisura⁶⁸, l'andamento di siffatto indicatore trova una chiara spiegazione. Tenuto, invero, conto che – come si avrà modo di osservare a breve – la gran parte degli appelli è, storicamente, presentata dagli imputati, pare del tutto fisiologico che, essendo cresciute le sentenze di proscioglimento, il tasso oggettivo di attivazione del rimedio in esame sia, di riflesso, sceso. Ciò si deve al fatto che le aspettative dei prevenuti sono, in un numero maggiore di casi, già state soddisfatte in primo grado.

Anche i – relativamente pochi – dati disponibili, concernenti il “tasso di impugnazione soggettivo”, riferiti all'appello, forniscono spunti di estremo interesse: dagli stessi si evince, infatti, che davvero la grande maggioranza degli appelli è tradizionalmente presentata dai prevenuti⁶⁹. A riprova di un tanto, è utile ricordare i dati contenuti nel monitoraggio sul funzionamento della giustizia penale, compiuto dal Ministero della Giustizia, alla metà degli anni Novanta⁷⁰. Ebbene, i medesimi ci dicono che, in media, tra il 1989 e il 1995, oltre l'87% degli appelli venne proposto dagli imputati, mentre la parte pubblica avanzò tale impugnazione solo nell'11,6% dei casi. Ancor più bassa, infine, la quota dei gravami della parte civile, attestatasi a meno dell'1% del totale.

⁶⁸ Cfr., sul punto, TRAPELLA, *op. cit.*, 24 e s.; VALENTINI, *op. ult. cit.*, 18, nonché, volendo, GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 146 ss.

⁶⁹ Le statistiche citate da VACCA, *L'appello. Abolizione o riforma?*, cit., 243 dimostrano come la situazione fosse tale già alla fine dell'Ottocento.

⁷⁰ Cfr. Ministero della Giustizia, *Nuovo codice procedura penale. Monitoraggio. I. Ottobre 1989-Dicembre 1995*, Roma, 1996, 39.

Tabella 6: appelli diversi uffici del pubblico ministero, anni 2012-2016.

Anno	Appellante		Sopragvenuti in Corte di Appello	% impugnazioni PM su sopravvenuti	% impugnazioni PG su sopravvenuti
	PM conclusioni presso il Tribunale	o PG			
2012	2.106	3.879	104.850	2,0%	3,7%
2013	2.382	4.173	115.724	2,1%	3,6%
2014	1.724	3.569	99.808	1,7%	3,6%
2015	1.860	3.371	96.801	1,9%	3,5%
2016	1.678	3.494	120.536	1,4%	2,9%

Fonte: Ministero della Giustizia.

Le statistiche più recenti pubblicate dimostrano che, nel corso degli anni, la situazione appena esposta si è persino accentuata. Sin da un primo sguardo della tabella 6, ci si renderà conto di come, nel quinquennio 2012-2016, in totale i pubblici ministeri abbiano, in media, presentato soltanto circa il 5% degli appelli, a fronte dell'oltre 11% del periodo 1989-1995.

Come è facile intuire, queste cifre rivestono grande importanza: le stesse dimostrano che la strada seguita, da ultimo, dalla “riforma Orlando”, di cercare di risolvere la crisi delle corti d'appello⁷¹, puntando soprattutto su una ripermittazione della potestà a impugnare del pubblico ministero, non aveva serie *chances* di successo. E ciò, per l'appunto, in quanto le impugnazioni di merito dell'accusa costituiscono, da sempre, una ristretta minoranza rispetto al mare di affari, che affollano gli uffici di seconde cure.

Altrettanto fruttuosa è l'analisi dei dati concernenti il tasso di riforma in appello delle decisioni di primo grado. Per sondare a livello statistico tale parametro, è, anzitutto, utile partire dall'esame della tabella 7: dalla stessa si ricava come, tra il 2011 e il 2019, le corti abbiano pronunciato, ogni anno, decine di migliaia di sentenze di riforma – totale o parziale⁷² – di provvedimenti di primo grado, avendo quest'ultime persino superato in diverse occasioni (e in particolare nel triennio 2015-2018) il numero delle pronunce di conferma⁷³.

⁷¹ Per un commento alle modifiche all'appello, apportate dalla “riforma Orlando”, cfr., per tutti, CAPONE, *op. cit.*, 3405 ss. e MARANDOLA, *L'appello riformato*, Milano, 2020.

⁷² Stando a quanto affermato da SALVI, *Intervento del procuratore generale della Corte suprema di cassazione, nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019, Roma 31 gennaio 2020*, 13 s. «collegando gli esiti [...] con la distribuzione della fase esecutiva [...], è ridimensionato il numero dei casi in cui il giudice di appello ribalta in senso assolutorio [...] la sentenza impugnata. Nella grande parte dei casi [...] la riforma sembra riguardare la misura della pena e statuizioni accessorie».

⁷³ Che l'alto numero delle sentenze di riforma non sia affatto un fenomeno recente si ricava, anche in questo caso, già dalle statistiche, riferite agli ultimi anni dell'Ottocento, citate da VACCA, *L'appello penale*, cit., 36 s.

Tabella 7: principali definizioni corti d'appello, anni 2011-2019									
Modalità di definizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019
Sentenze di non doversi procedere per prescrizione	13.726	18.592	21.521	24.304	24.326	25.748	28.185	29.216	29.725
Sentenze di non doversi procedere (escluse prescrizioni)	1.309	2.168	2.039	1.835	2.124	5.417	4.102	1.912	1.556
Con provvedimento emesso in camera di consiglio									
Sentenze di conferma	10.758	12.208	13.598	12.462	10.872	10.521	8.834	11.767	13.891
- sentenze di condanna	10.434	11.893	13.031	11.955	10.263	10.025	8.551	11.361	13.389
- sentenze di assoluzione	324	315	567	507	609	496	283	406	502
Sentenze di riforma totale o parziale	10.757	11.700	11.804	12.120	12.080	12.911	8.826	10.584	11.000
- sentenze di condanna	7.872	9.069	9.265	9.610	8.912	8.395	6.460	8.449	8.879
- sentenze di assoluzione	2.885	2.631	2.539	2.510	3.168	4.516	2.366	2.135	2.121
Sentenze dichiarative di nullità	60	83	96	88	77	33	31	32	44
Altrimenti esauriti con sentenza	2.080	1.110	1.079	831	1.006	321	166	104	172
Con sentenza dibattimentale									
Sentenze di conferma	18.138	23.005	23.891	24.120	22.890	23.515	21.020	26.480	26.646
- sentenze di condanna	17.339	21.763	22.318	22.684	20.824	22.063	19.750	24.775	24.940
- sentenze di assoluzione	799	1.242	1.573	1.436	2.066	1.452	1.270	1.705	1.706
Sentenze di riforma totale o parziale	16.094	20.170	21.001	23.053	25.831	31.836	35.395	31.469	28.849
- sentenze di condanna	12.261	15.351	15.494	17.089	17.614	19.331	23.697	21.652	20.083
- sentenze di assoluzione	3.833	4.819	5.507	5.964	8.217	12.505	11.698	9.817	8.766
Sentenze dichiarative di nullità	360	424	413	481	316	428	271	320	283
Altrimenti esauriti con sentenza	1.924	1.428	1.351	1.518	969	463	292	237	200
Tasso di conferma e di riforma sul totale principali definizioni corti d'appello									
Tasso di conferma in %	38	39	39	36	34	31	28	34	36
Tasso di riforma in %	36	35	34	35	38	40	41	38	35
% totale altre definizioni	26	26	27	29	29	29	31	28	29

Fonte: Ministero della Giustizia.

Laddove si osservino le statistiche a livello distrettuale (tabella 8), il quadro, tuttavia, si fa, pure da questa prospettiva, più articolato. Va, invero, preso atto di come il tasso di riforma e di conferma in appello vari, in modo molto significativo, a livello locale. A fronte di distretti, in cui la quota delle sentenze di conferma è costantemente più alta delle riforme, ve ne sono altri, dislocati trasversalmente su tutto il territorio nazionale, dove le seconde surclassano le prime. È facile intuire che la presenza di un *reversal rate* così elevato, in tante porzioni del territorio nazionale, rappresenti un sintomo di una scarsa capacità dei provvedimenti di molti tribunali di resistere alle critiche delle parti. Per di più, quest'alta propensione delle corti a porsi in discontinuità (anche se solo parziale) con i giudici di prime cure rappresenta un incentivo alla crescita delle sopravvenienze in appello; e ciò in quanto le parti sanno di avere molte *chance* di ottenere una modifica della decisione di prime cure.

Tabella 8: confronto <i>reversal rate</i> per distretto di corte d'appello, anni 2015; 2017; 2019.									
Distretto	Anno 2015			Anno 2017			Anno 2019		
	Sentenze di conferma	Sentenze di riforma	Altro	Sentenze di conferma	Sentenze di riforma	Altro	Sentenze di conferma	Sentenze di riforma	Altro
Ancona	33%	45%	22%	41%	45%	14%	47%	36%	17%
Bari	27%	48%	25%	23%	49%	28%	26%	38%	36%
Bologna	42%	32%	26%	37%	24%	39%	37%	20%	43%
Brescia	34%	38%	28%	19%	53%	28%	31%	42%	27%
Cagliari	48%	34%	18%	46%	34%	20%	50%	28%	22%

Caltanissetta	50%	37%	13%	35%	56%	9%	50%	44%	6%
Campobasso	35%	51%	14%	19%	69%	12%	39%	54%	7%
Catania	39%	31%	30%	30%	26%	44%	31%	33%	36%
Catanzaro	36%	49%	15%	14%	57%	29%	32%	33%	35%
Firenze	33%	46%	21%	20%	54%	26%	34%	32%	34%
Genova	38%	42%	20%	21%	54%	25%	35%	47%	18%
L'Aquila	27%	43%	30%	21%	44%	35%	39%	44%	17%
Lecce	39%	46%	15%	42%	44%	14%	44%	42%	14%
Messina	22%	29%	49%	13%	51%	36%	44%	47%	9%
Milano	47%	39%	14%	51%	37%	12%	56%	39%	5%
Napoli	25%	30%	45%	20%	43%	37%	26%	41%	33%
Palermo	49%	42%	9%	54%	38%	8%	56%	36%	8%
Perugia	24%	33%	43%	20%	42%	38%	39%	41%	20%
Potenza	37%	24%	39%	45%	38%	17%	48%	26%	26%
Reggio Calabria	20%	48%	32%	30%	31%	39%	17%	37%	46%
Roma	27%	35%	38%	32%	29%	39%	25%	25%	50%
Salerno	45%	29%	26%	20%	61%	19%	40%	42%	18%
Torino	32%	27%	41%	14%	36%	50%	37%	39%	24%
Trento	52%	42%	6%	48%	46%	6%	49%	47%	4%
Trieste	41%	52%	7%	25%	66%	9%	43%	52%	5%
Venezia	12%	41%	47%	15%	40%	45%	26%	33%	41%

Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

Ma quel che preme, soprattutto, osservare è che la presenza di una quota così ampia di decisioni di riforma fornisce una dimostrazione di come davvero l'appello sia un presidio essenziale, «deputato a garantire l'equa e corretta applicazione della legge nel caso concreto»⁷⁴. Senza tale impugnazione si rischierebbe, infatti, non solo di rendere la Cassazione assediata da un numero di ricorsi ancor più incompatibile con le funzioni nomofilattiche a lei assegnate⁷⁵, ma anche di lasciare privi di alcun rimedio (ordinario) una larga serie di errori (di merito) dei giudici di primo grado⁷⁶; con tutto ciò che ne consegue in termini di abbassamento radicale della qualità del sistema processuale penale italiano. Di talché, può ben dirsi che proprio l'alto tasso di riforme, che caratterizza l'appello, rappresenta uno dei più solidi argomenti pragmatici per rigettare alla radice le tratlative posizioni abolizioniste nei confronti di tale istituto, ribadite, anche di recente, da una parte della magistratura⁷⁷.

⁷⁴ La citazione è tratta da CERESA-GASTALDO, *op. cit.*, 12.

⁷⁵ Sulla mole di sopravvenienze abnorme, cui è sottoposta la Cassazione italiana, cfr. GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 66.

⁷⁶ A considerazioni analoghe giungeva, proprio all'esito di un'analisi statistica concernente l'alto numero di sentenze di riforma in appello, già VACCA, *op. ult. cit.*, 35. Ne esce, in definitiva, avallata l'idea del rimedio di merito come fondamentale "anticorpo" nei confronti degli errori giudiziari, sulla quale, v., per tutti, LOZZI, *op. cit.*, 712 e, più in generale, BELLUTA, *Le impugnazioni ordinarie come anticorpi contro l'errore: prospettive e limiti*, in *L'errore giudiziario*, a cura di Lupária, Milano, 2021, 511 ss.

⁷⁷ Ci si riferisce alla posizione espressa da CASELLI, *Una proposta per riformare la giustizia: aboliamo*

7. *Le ambiziose proposte della Commissione Lattanzi.* Come si è avuto modo di anticipare, lo *stop* alla prescrizione nelle impugnazioni, determinato dalla l. 3/2019, ha reso indispensabile adottare un intervento, volto a far fronte alle difficoltà croniche attraversate da molte corti d'appello.

Sull'onda di tale consapevolezza, nel corso dei lavori preparatori del d.d.l. C. 2435⁷⁸, dalla cui approvazione è scaturita la "riforma Cartabia", è stata ventilata una serie di modifiche di vasta portata all'istituto, le più innovative delle quali sono state suggerite dalla Commissione ministeriale, presieduta da Giorgio Lattanzi, incaricata di formulare emendamenti alla proposta iniziale⁷⁹. È noto come tale consesso abbia predisposto uno dei piani di rinnovamento più coraggiosi mai tentati del rito di seconda istanza⁸⁰.

L'aspetto focale di tale iniziativa stava nell'idea di trasformare l'appello penale in un mezzo di controllo nel merito della sentenza di primo grado, esperibile dal solo imputato, unicamente per una serie di motivi indicati dalla legge. Una trasfigurazione radicale del meccanismo, dunque, che non avrebbe finito solo per avvicinare il rimedio italiano a quello dei Paesi con più lunga tradizione accusatoria⁸¹, ma anche determinato vantaggi in termini di sfoltimento del

l'appello, in *www.huffingtonpost.it*, 3 dicembre 2019. Un'efficace critica nei confronti di iniziative di questo tipo si può trovare in CERESA-GASTALDO, *Non sparate sull'appello*, in *www.dirittodidifesa.eu*, 21 febbraio 2020; DE CARO, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale dell'appello alla vigilia del dibattito parlamentare sulla riforma di parte del processo penale*, in *questa Rivista web*, 2020, 2; MAZZA, *L'appello necessario*, in *www.dirittodidifesa.eu*, 16 marzo 2020; PISANI, *Durata ragionevole del processo in sede d'appello. L'appellabilità*, in *Per una giustizia penale più sollecita*, cit., 187 ss.

⁷⁸ Presentato dall'allora Ministro della Giustizia Bonafede, il 13 marzo 2020. Per un commento del quale, cfr. LA ROCCA, *La prima delega del decennio per la riforma del processo penale: una corsa folle contro il tempo che ora scorre senza contrappesi*, in *questa Rivista web*, 2020, 1, nonché il volume *La procedura criminale. Quali riforme*, a cura di Maffeo, Roma, 2021, *passim*, all'interno del quale si veda, per quanto qui rileva, in particolare il contributo di MANGIARACINA, *Snellimento dell'appello?*, *ibidem*, 163 ss.

⁷⁹ Costituita con d.m. 16 marzo 2021. La relazione finale e la bozza di articolato, predisposti da tale organo, sono pubblicati in *www.sistemapenale.it*, 25 maggio 2021.

⁸⁰ Per un commento delle modifiche all'appello, proposte dalla Commissione Lattanzi, cfr., BARGIS, *Nuovi orizzonti per le impugnazioni penali nello schema di legge delega proposto dalla Commissione ministeriale*, in *www.lalegislazionepenale.eu*, 31 maggio 2021; DE CARO, *Riflessioni critiche sulle proposte della Commissione ministeriale in tema di riforma delle impugnazioni penali*, in *questa Rivista web*, 2021, 2; FERRUA, *Appunti critici sulla riforma del processo penale secondo la Commissione Lattanzi*, in *disCrimen*, 12 luglio 2021; ROSSI, *Quel bisturi sull'appello: è l'accusatorio bellezza!*, in *Il Dubbio*, 30 maggio 2021.

⁸¹ Al riguardo, v. il già citato testo di MARSHALL, *op. cit.*, 1 ss. In lingua italiana, cfr. ILLUMINATI, *Appello e processo accusatorio. Uno sguardo ai sistemi di common law*, in *Principio accusatorio*, cit., 99 ss. Con riguardo all'ordinamento statunitense, v. la recente analisi di FANCHIOTTI, *La giustizia penale statunitense. Procedure v. Antiprocedure*, Torino, 2022, 111 ss.

carico giudiziario. E ciò non tanto – e non solo – a causa dell’eliminazione della legittimazione ad appellare della pubblica accusa⁸² e della parte civile, vista la loro scarsa incidenza statistica, ma soprattutto in ragione del fatto che tale manovra avrebbe comportato una – seppur moderata – razionalizzazione dello strumento pure a favore dell’imputato, ovvero del soggetto nel cui favore si è visto essere presentati la grande maggioranza dei gravami.

Ma non è tutto. Va, del pari, messo in rilievo come la Commissione ministeriale non si sia limitata a contemplare modifiche deflative, utili a sfoltire il carico di lavoro delle corti d’appello⁸³, ma abbia anche cercato di incidere sugli ulteriori nodi critici dell’istituto. Da una prospettiva temporale, è stato, ad esempio, tale consesso a suggerire – seppur in forma alternativa rispetto all’idea di far ripartire l’“orologio” della prescrizione sostanziale – di dar vita al meccanismo dell’improcedibilità per superamento dei termini di durata del procedimento⁸⁴. A livello strutturale, è stata, poi, sempre la Commissione a proporre di rilanciare, anche in ambito penale, istituti, fino a quel momento poco sfruttati, come l’ufficio per il processo⁸⁵, in grado di sgravare i magistrati dal compimento di una lunga serie di attività prodromiche all’esercizio della funzione strettamente giudiziaria.

Com’era prevedibile, un progetto tanto rivoluzionario ha finito per risultare divisivo. A fronte degli apprezzamenti di una parte della dottrina⁸⁶, la

⁸² Sulla sostenibilità di un tale intervento, pur a valle della celebre sentenza Corte cost., 7 febbraio 2007, n. 26, che ha dichiarato l’incostituzionalità della limitazione, pressoché totale, della potestà di appellare della pubblica accusa nei confronti delle sentenze di proscioglimento, introdotta dalla l. 20 febbraio 2006, n. 46, cfr. BARGIS, *op. ult. cit.*, 6 s.; CIAMPI, *Metamorfosi dell’appello: considerazioni sull’abolizione del gravame del pubblico ministero*, in *questa Rivista web*, 2022, 1; ORLANDI, *Riforma della giustizia penale: due occasioni mancate e una scelta ambigua in tema di prescrizione*, in *disCrimen*, 16 luglio 2021, 2 ss., nonché l’intervista a SPANGHER, «*Ora il Cav può farcela: tutelare chi è stato assolto è un principio sacrosanto*», in *Il Dubbio*, 18 agosto 2022.

⁸³ Tra queste va segnalata l’“archiviazione meritata”, contemplata all’art. 3-bis della relazione finale al Ministro. Tale forma di abbandono “premiato” dell’esercizio dell’azione avrebbe, con ogni probabilità, consentito di sfoltire già in fase pre-processuale una quantità notevole di affari penali, facendo transitare in dibattimento prima e in appello poi molti meno casi, realmente controversi. Al riguardo si consenta il rinvio a GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 324 ss.

⁸⁴ Peraltro, non va trascurato che, nel disegno originario, l’istituto *de quo* era stato pensato per operare pure nel primo grado di giudizio (Commissione Lattanzi, *Relazione finale*, cit., 54 s.).

⁸⁵ Per un’analisi di tale istituto, cfr. CONSULICH-MIRAGLIA, *Costo del processo e fuga dalla giurisdizione. Il volto futuribile del sistema penale in due topoi: la giustizia riparativa e l’ufficio per il processo*, in *disCrimen*, 12 febbraio 2022, 13 ss., nonché, volendo, GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 383 ss.

⁸⁶ V., in particolare, BARGIS, *op. ult. cit.*; FIANDACA, *La riforma della giustizia secondo la commissione Lattanzi*, in *il Foglio*, 18 giugno 2021; ORLANDI, *op. ult. cit.*, 1 ss. Cfr., però, le accese critiche di DE CARO, *op. ult. cit.*; FERRUA, *op. ult. cit.*, 10 s. e SPANGHER, *La Giustizia (europea) 25% nella Relazione Lattanzi*, in *questa Rivista web*, 2021, 2, 3.

magistratura⁸⁷ e l'avvocatura⁸⁸ hanno sollevato un fuoco incrociato di critiche, che non hanno tardato a far breccia nell'eterogenea maggioranza politica. Pur di adottare la novella in tempi rapidi, il Governo ha, dunque, scelto di stralciare alcune delle proposte più controverse della Commissione, tra cui proprio quella concernente la trasformazione dell'appello in un rimedio, a critica vincolata, in favore del solo prevenuto, la quale non trova, pertanto, spazio nella l. 134/2021.

Preso atto di ciò, è arrivato il momento di analizzare quel che è rimasto dell'ambizioso piano riformatore, a valle delle scelte compromissorie, rese necessarie per arrivare all'adozione di un testo condiviso.

8. *“Riforma Cartabia” e giudizio penale di seconda istanza: luci e ombre dell'improcedibilità.* Occorre, anzitutto, prendere le mosse dall'innovazione, immediatamente precettiva, senz'altro più diromponente, introdotta dall'art. 2 della l. 134/2021: l'improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* c.p.p.

Pur non essendo questa la sede per compiere un'analisi organica dell'istituto, preme precisare come il medesimo assuma una funzione primaria nel rinnovato assetto procedimentale: essa funge da innovativo “metronomo” delle impugnazioni ordinarie. Avendo stabilito che l'appello e il ricorso per cassazione debbono, salvo per alcuni reati⁸⁹, concludersi entro determinati periodi di tempo, il legislatore ha introdotto uno strumento inedito, in grado di rendere nuovamente “finita” la durata dei rimedi ordinari, rimediando così a quello che si è visto essere stato un difetto cruciale della l. 3/2019.

In secondo luogo, non sfuggirà come il nuovo meccanismo, oltre a far passare il messaggio – indubbiamente condivisibile, stante l'afflittività intrinseca del procedimento penale⁹⁰ – per cui i ritardi cronici della giustizia nostrana non

⁸⁷ Cfr., ad esempio, ALVINO, *Nel cantiere del rito che verrà: l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte del pubblico ministero nelle proposte di riforma della Commissione Lattanzi*, in *www.la-legislazionepenale.eu*, 10 luglio 2021.

⁸⁸ Si veda il Comunicato della Giunta dell'Unione Camere Penali Italiane, *La Commissione ministeriale boccia il progetto Bonafede*, 25 maggio 2021, 1 s., in cui, pur apprezzandosi la proposta di abolizione dell'appello della pubblica accusa, non si condivideva la trasformazione del rimedio in un'impugnazione a critica vincolata.

⁸⁹ Com'è noto, l'art. 344-*bis* c.p.p. esclude – con una previsione di dubbia costituzionalità (FERRUA, *Improcedibilità e ragionevole durata del processo: uno stupefacente caso di evaporazione del processo*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 263) – l'operare dell'improcedibilità nei procedimenti per i delitti puniti con l'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti.

⁹⁰ Sull'immagine del processo come “pena” v., per tutti, CARNELUTTI, *Principi del processo penale*, Napoli, 1960, 55.

debbono andare a detrimento dei prevenuti, abbia anche la potenzialità di favorire la riduzione della lunghezza media del rito di seconda istanza⁹¹, rispetto allo scenario tradizionale⁹². E ciò in quanto l'insieme – finora assai nutrito⁹³ – di appelli pendenti per un arco cronologico maggiore a quello di ragionevole durata, fissato dalla legge, potrà essere esaurito, più agilmente, tramite l'art. 344-*bis* c.p.p.⁹⁴. Ne consegue, insomma, che, a valle della creazione dell'improcedibilità, l'ipotesi di gravami di lunghezza abnorme dovrebbe farsi via via più rara. Ciò posto, è il caso di rilevare che il nuovo strumento gioca anche un ulteriore ruolo chiave nell'assetto procedimentale: esso funge da “valvola di sfogo” del sistema dei controlli. Sancendo «la necessità per il giudice di disporre l'immediata chiusura del processo»⁹⁵, l'istituto in esame consente di definire, in modo rapido, una quota degli appelli e dei ricorsi per cassazione via via pervenuti. Come si è avuto modo di osservare, a seguito il blocco della prescrizione sostanziale dopo il primo grado, disposto dalla l. 3/2019 e confermato dalla l. 134/2021, la re-introduzione di un meccanismo di questo tipo era indispensabile, specie nell'ottica di evitare che molte corti d'appello venissero sopraffatte

⁹¹ Un tanto non vale per il giudizio in cassazione, dal momento che esso mediamente durava già molto meno dei limiti oggi fissati dall'art. 344-*bis* c.p.p. Al riguardo, si consenta il rinvio a GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 204.

⁹² Se un tanto è vero, va precisato che l'entità dei risparmi cronologici così guadagnati è comunque ridotta dalla scelta parlamentare di limitare l'ambito di operatività dell'improcedibilità alle impugnazioni, continuando a far scorrere in prime cure il meccanismo tradizionale di cui agli artt. 157 ss. c.p. Come non ha mancato di rilevare attenta dottrina, un quadro normativo di questo tipo favorisce l'«estensione cronologica [...] del processo di primo grado» (SCALFATI, *L'improcedibilità ratione temporis: una mina nel sistema*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 805) dovuta al fatto che i termini, rimasti immutati, della prescrizione sostanziale, che tradizionalmente dovevano bastare per tutto il procedimento, possono essere oggi spesi per intero in tale fase del rito. Il rischio è, pertanto, che quanto guadagnato, a seguito della durata minore delle impugnazioni, finisca per essere perso, con gli interessi, a causa dei rallentamenti in primo grado, conseguenti alla consapevolezza della magistratura di non dover più agire in modo sufficientemente rapido da lasciare anche ai giudici dei gravami un tempo sufficiente per operare (in questo senso v. anche FERRUA, *op. ult. cit.*, 269).

⁹³ Non bisogna, infatti, dimenticare che i valori sopra esaminati sono tanto più critici, in quanto costituiscono la media di impugnazioni trattate in tempi molto brevi e di gravami definiti in lassi cronologici lunghissimi.

⁹⁴ È ovvio che il presupposto essenziale, affinché ciò possa avvenire, è che le corti non si limitino a lasciare negli archivi le regiudicande per cui i limiti di improcedibilità siano scaduti, ma le trattino comunque con sollecitudine. Peraltro, stando alla bozza di decreto legislativo di attuazione della l. 134/2021, il rischio di una stasi dovrebbe essere, almeno in parte, fugato dall'introduzione di un nuovo art. 175-*bis* disp. att. c.p.p., il quale imporrà alla Cassazione e alle corti di appello, nei procedimenti in cui vi siano parti civili o beni in sequestro, di pronunciarsi sulla improcedibilità non oltre il sessantesimo giorno successivo al maturare dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione.

⁹⁵ Così, testualmente, NEGRI, *Dell'improcedibilità temporale. Pregi e difetti*, in *www.sistemapenale.it*, 21 febbraio 2022, 2, 52.

dalle pendenze e dall'arretrato.

Pur a fronte di questi pregi, va riconosciuto che l'art. 344-*bis* c.p.p. non è privo di controindicazioni. Proprio perché lo scattare dell'improcedibilità dipende da un elemento perennemente critico della giustizia penale italiana, qual è la sua durata, essa corre il pericolo di tramutarsi da mezzo utile a drenare una quota parte del carico giudiziario in eccesso, in istituto capace di vanificare talmente tanti procedimenti, da mettere in crisi l'effettività del sistema penale in misura persino maggiore di quanto non abbia fatto, nel recente passato, la tanto bistrattata prescrizione sostanziale. E ciò, si badi, anche al netto del menzionato allungamento transitorio a tre anni dei termini dell'art. 344-*bis* c.p.p., disposto, fino al 2024, dalla riforma Cartabia. Una chiara dimostrazione di tale assunto può essere tratta dal confronto tra la percentuale dei procedimenti definiti, negli ultimi anni, in un periodo di tempo maggiore ai limiti cronologici fissati dall'art. 344-*bis* c.p.p. (e che, pertanto, sarebbero caduti sotto la "scure" dell'improcedibilità) e quelli estinti in appello per prescrizione.

Tabella 9: confronto classi di durata e prescrizioni corti d'appello, anni 2017-2021.										
Corte	Percentuale di procedimenti definiti dopo 3 anni					Percentuale prescrizioni su definiti				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
Ancona	2%	0%	0%	0%	0%	11%	5%	14%	13%	12%
Bari	41%	38%	37%	36%	44%	24%	36%	35%	21%	18%
Bologna	31%	34%	30%	34%	34%	26%	27%	35%	33%	30%
Brescia	37%	24%	31%	33%	27%	25%	15%	24%	26%	15%
Cagliari	2%	2%	2%	5%	15%	14%	18%	18%	14%	17%
Caltanissetta	2%	6%	2%	1%	2%	7%	11%	5%	3%	5%
Campobasso	0%	0%	0%	0%	0%	13%	6%	6%	8%	3%
Catania	39%	34%	45%	49%	55%	38%	30%	32%	33%	30%
Catanzaro	46%	35%	9%	4%	24%	26%	36%	34%	29%	30%
Firenze	26%	31%	41%	36%	46%	16%	18%	32%	22%	18%
Genova	39%	26%	25%	25%	30%	21%	22%	15%	17%	17%
L'Aquila	7%	5%	6%	16%	17%	27%	21%	15%	22%	17%
Lecce	15%	11%	18%	22%	29%	10%	10%	10%	10%	8%
Messina	30%	13%	1%	0%	0%	31%	11%	6%	3%	4%
Milano	10%	6%	1%	1%	1%	10%	6%	4%	6%	5%
Napoli	61%	51%	41%	42%	52%	32%	34%	30%	39%	35%
Palermo	0%	1%	2%	4%	3%	7%	7%	8%	6%	5%
Perugia	63%	42%	13%	4%	2%	37%	22%	19%	18%	12%
Potenza	15%	3%	11%	25%	31%	15%	28%	23%	15%	16%
Reggio Calabria	53%	52%	56%	57%	43%	26%	39%	43%	48%	38%
Roma	36%	44%	52%	38%	52%	36%	49%	48%	49%	43%
Salerno	9%	5%	1%	0%	2%	17%	24%	16%	13%	14%
Torino	60%	47%	41%	38%	33%	40%	29%	20%	22%	20%
Trento	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	2%	1%
Trieste	1%	1%	1%	1%	5%	8%	5%	4%	4%	4%
Venezia	44%	45%	38%	46%	43%	42%	38%	39%	45%	36%

ITALIA	33%	29%	28%	27%	30%	26%	26%	26%	26%	22%
---------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

In proposito, la tabella 9 prova che, nel quadriennio 2017-2021, anche con un termine allungato ultra-triennale di improcedibilità, un meccanismo strutturato come quello dell'art. 344-*bis* c.p.p. avrebbe finito per caducare un numero di affari penali così ampio (stimabile, in media, in oltre 31.000 all'anno), da risultare superiore a quello delle prescrizioni in appello dichiarate (pari, in media, a 26.399 regiudicande).

Com'è ovvio, prendendo in esame il termine "ordinario" di due anni, la situazione si fa ancora più problematica: in proposito, è sufficiente osservare come, nel 2021, la quota di procedimenti definiti delle corti d'appello in un lasso di tempo superiore sia stata di ben 48.893 regiudicande, ovvero il 46% del totale di tutte le cause esaurite. Si tratta di una cifra più che doppia rispetto a quelle delle prescrizioni dichiarate nello stesso anno (23.478, ovvero il 22% delle definizioni annue).

Anche in questo caso, il saldo negativo emerge ancora meglio se osservato a livello distrettuale: così facendo, ci si rende conto che, a fronte di alcuni uffici efficienti, dove la percentuale dei procedimenti ultra-biennali e ultra-triennali è minima, ve ne sono molti altri in grande difficoltà. Ciò vale, nuovamente, per i distretti di Roma e di Napoli, dove, in alcune annate, l'affollamento dei procedimenti ultra-triennali è stato tale da potersi stimare che l'istituto *de quo* avrebbe finito per mandare in fumo una percentuale di impugnazioni persino maggiore del 50% del totale delle definizioni degli stessi.

Vale la pena di ribadire che tali dati non possono stupire. Essi dipendono dalla circostanza per cui, mentre i termini della prescrizione sostanziale si fondano, in modo preponderante, su un elemento indipendente dall'efficienza dell'ordinamento (la gravità del reato), lo scattare dell'improcedibilità è legato proprio a uno dei più gravi nodi cronici della giustizia penale italiana: la sua durata abnorme.

Tutto ciò fa comprendere il perché, da un lato, una parte della magistratura abbia accolto con toni apocalittici la modifica *de qua*⁹⁶ e, da un altro lato, alcuni autori abbiano invocato un repentino ritorno alla prescrizione sostanziale anche nell'ambito delle impugnazioni⁹⁷. Allo stesso tempo, questi dati fanno

⁹⁶ Sono parole del CSM, *Parere sul d.d.l. A.C. 2435*, 19/PP/2020, I parte, in www.sistemapenale.it, 5 agosto 2021, 12. V. anche ANM, *Il principio di realtà e la proposta del Governo sulla prescrizione processuale*, in www.associazionemagistrati.it, 14 luglio 2021.

⁹⁷ Cfr. il documento di DANIELE-FERRUA-ORLANDI-SCALFATI-SPANGHER, *Torniamo alla vera*

capire perché – come accennato – la stessa Commissione europea abbia già espresso riserve nei confronti del nuovo meccanismo⁹⁸.

Nondimeno, va preso atto che il legislatore, onde fugare il realizzarsi di tale esiziale scenario, ha preso diversi accorgimenti. A parte la già menzionata scelta di allungare il limite “ordinario” di ragionevole durata dell’appello a tre anni, spicca, in particolare, il sistema di proroghe dei termini di improcedibilità, racchiuso nell’art. 344-*bis*, comma 4, c.p.p.⁹⁹. Consentendo di allungare il lasso cronologico in esame – per una sola volta di un anno per la generalità dei reati e più volte per una serie di gravi delitti – si è dato vita a un sistema più flessibile, in grado di ridurre, in quota parte, il tasso di operatività dell’istituto.

Se un tanto è vero, non si può tuttavia fare a meno di notare come, a rigore, l’eventualità di una proroga del termine di improcedibilità non dovrebbe rappresentare affatto un’ipotesi scontata. A questo riguardo, il Parlamento ha previsto alcune condizioni (come la complessità della causa o la presenza di un numero elevato di imputati o di accuse)¹⁰⁰, affinché essa possa essere concessa; condizioni che, se interpretate rigidamente (come pare necessario, in base a un’esegesi costituzionalmente orientata della norma)¹⁰¹, dovrebbero ridurre l’eventualità di un allungamento dei limiti cronologici ordinari. Da tutto ciò ne consegue che il solo strumento delle proroghe potrebbe non bastare a tenere sotto controllo i numeri di un mezzo, caratterizzato da capacità drenanti tanto onnivore, come l’improcedibilità.

9. (Segue) *La riforma dell’appello: tra norme deflative*. Quanto osservato nel paragrafo precedente fa ben comprendere come l’introduzione dell’improcedibilità abbia responsabilizzato, sia la magistratura, dovendo la stessa organizzarsi, nel modo migliore possibile, al fine di evitare la “scure” dell’art. 344-*bis*

prescrizione o il processo sarà un rebus, in *Il Dubbio*, 27 luglio 2021.

⁹⁸ Il rinvio va alla già citata *Relazione sullo Stato di diritto 2022*, cit., 11.

⁹⁹ In senso critico nei confronti del sistema delle proroghe creato dal legislatore, cfr. ROSSI, *Lasciar decidere il giudice sulla durata dei processi: cancellate quest’assurdità*, in *Il Dubbio*, 3 agosto 2021; DANIELE-FERRUA-ORLANDI-SCALFATI-SPANGHER, *Riforma del processo penale: un nuovo documento esprime persistenti dubbi sull’improcedibilità ratione temporis prospettata per le fasi d’impugnazione*, in www.processopenalegiustizia.it; NEGRI, *op. cit.*, 56 ss.

¹⁰⁰ Sulla vaghezza dei presupposti richiesti per la proroga, cfr. DANIELE-FERRUA-ORLANDI-SCALFATI-SPANGHER, *Riforma del processo penale*, cit., e NEGRI, *op. cit.*, 57. *Contra*, però, GATTA, *op. cit.*

¹⁰¹ Pare utile precisare che, dal momento che i termini di improcedibilità rappresentano un presidio codicistico volto a dare attuazione al canone della ragionevole durata, di cui all’art. 111, comma 2, Cost. (sul punto, per tutti, FERRUA, *Improcedibilità e ragionevole durata*, cit., 259), essi dovrebbero essere allungati solo in caso di stretta necessità.

c.p.p., sia – e soprattutto – l’amministrazione, chiamata a mettere gli uffici nelle condizioni di celebrare i gravami entro i limiti cronologici più ristretti oggi previsti. Ed è proprio in quest’ottica che vanno lette le direttive di delega, contenute nella l. 134/2021. Nelle intenzioni del legislatore, siffatte previsioni dovrebbero consentire di ridurre a tal punto la durata media del rito, da rendere la declaratoria di improcedibilità davvero «un’*extrema ratio*»¹⁰². Allo stesso tempo, esse dovrebbero permettere di raggiungere l’obiettivo – ancor più cruciale – di consentire alle corti di riuscire finalmente a gestire le impugnazioni loro presentate, senza essere costrette a impiegare, per sopravvivere, in percentuali enormi di casi, valvole di sfogo del carico giudiziario in eccesso, come la prescrizione o proprio lo strumento di cui all’art. 344-*bis* c.p.p.

A fronte di obiettivi tanto strategici, ci si aspetterebbe di trovarsi dinnanzi a modifiche in grado di eliminare le cause da cui discende il malessere cronico dell’appello penale. Purtroppo, la menzionata soppressione delle direttive di delega più qualificanti, suggerite dalla Commissione Lattanzi, dovuta a ragioni di compromesso politico, ha alterato non poco l’equilibrio dell’iniziativa¹⁰³, riducendo significativamente le *chance* di risolvere, una volta per tutte, la crisi del giudizio di seconda istanza. Ciò nondimeno, va riconosciuto come le innovazioni in materia continuino a essere mosse da un *fil rouge* principale, di per sé apprezzabile: quello di deflazionare i ruoli, sempre ingolfati, dei giudici d’appello¹⁰⁴.

Prendiamo le mosse, anzitutto, dalle direttive di delega di cui all’art. 1, comma 13, lett. *c)*, *f)* ed *e)*, tramite cui il Parlamento ha incaricato il Governo di rendere inappellabili, da un lato, le sentenze di proscioglimento e di non luogo a procedere per reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa¹⁰⁵,

¹⁰² Questo è l’auspicio manifestato dalla Ministra Cartabia nell’intervista «*Improcedibilità? Da non attivare mai, se possibile*», in *Il Dubbio*, 12 novembre 2021.

¹⁰³ Aveva espresso tale timore già BARGIS, *op. ult. cit.*, 21.

¹⁰⁴ Pare utile precisare che, come avremo modo di vedere, diverse norme in tema di rito di seconda istanza, contenute nella l. 134/2021, presentano pure un altro obiettivo di sicuro rilievo dogmatico: quello di accentuare la natura dell’appello penale di mezzo di controllo della decisione di prime cure. Così facendo, la novella in esame si è posta in linea di continuità, non solo con quanto fatto (non senza ambiguità) dalla riforma Orlando (CAPONE, *op. cit.*, 3405 ss.), ma anche con l’evoluzione verificatasi in tema di rito di seconda istanza in ambito processual-civilistico, sin dal 1990 (per una sintesi sul punto, v. DALFINO, *L’appello, garanzia di giustizia*, in *Quest. giust.*, 2015, 4, 107 ss., a cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti dottrinali). Il che dimostra come nel nostro ordinamento giuridico vi sia, da tempo, una linea di tendenza generale a preferire il modello della *revisio prioris instantiae* rispetto a quello del *novum iudicium*.

¹⁰⁵ Come ricorda MACCHIA, *Il futuro dell’appello nelle ragioni di compatibilità costituzionale della riforma Orlando*, in *www.sistemapenale.it*, 2020, 5, 399, tale previsione comporta una sorta di “ritorno al

nonché, da un altro lato, quelle di condanna a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità. Disposizioni, che, stando alla bozza di decreto legislativo di attuazione, approvata dal Consiglio dei ministri, dovrebbero essere effettivamente recepite, tramite una modifica agli artt. 593, comma 3 e 428, comma 3-*quater*, c.p.p. Orbene, alla luce dell'analisi statistica compiuta nel presente lavoro, ci si renderà ben conto di come si tratti di novità che, in quanto capaci di diminuire alla fonte la mole immane di sopravvenienze delle corti d'appello, con riguardo la criminalità di minore allarme sociale, vanno sicuramente nella giusta direzione.

Pur al netto di ciò, va ammesso che le stesse non sembrano in grado di determinare vantaggi sufficienti¹⁰⁶ a sanare un quadro tanto dissestato come quello del rimedio di merito nostrano. Con riguardo alle regole in tema di inappellabilità degli esiti liberatori relativi a pena pecuniaria o alternativa, le quali estenderanno ai delitti l'interdizione oggettiva già esistente per le contravvenzioni, si afferma un tanto per due ragioni in particolare. La prima è costituita dal fatto che, anche a seguito delle depenalizzazioni approvate nel corso degli anni, i procedimenti per illeciti puniti solo con tali tipologie di sanzioni si sono ridotti radicalmente¹⁰⁷. La seconda - e principale - sta, invece, nella circostanza per cui, avendo la modifica *de qua* a oggetto sentenze liberatorie, la stessa sarà al massimo in grado di sfoltire i già, relativamente pochi, gravami della pubblica accusa o della parte civile, mentre non inciderà, in modo apprezzabile, sul grosso del carico giudiziario di seconde cure, costituito, come si è visto, dalle impugnazioni degli imputati.

Sebbene caratterizzata da maggiore impatto deflativo, neppure l'inappellabilità delle condanne a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità sembra decisiva; e ciò non tanto per motivi statistici¹⁰⁸, ma in ragione del fatto che la misura

passato", dal momento che una regola analoga era stata prima introdotta dalla l. 24 novembre 1999, n. 468 e poi eliminata dalla l. 26 marzo 2001, n. 128.

¹⁰⁶ Pare condividere tale opinione MANGIARACINA, *op. cit.*, 175.

¹⁰⁷ Si consenta il rinvio in proposito a GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 171 ss., dove viene descritta la parabola discendente, attraversata, a livello statistico, dalla pena pecuniaria nel nostro Paese. Nondimeno, va riconosciuto che questo *trend* potrebbe in parte invertirsi a seguito delle modifiche, volte a rilanciare tale categoria di sanzione, apportate proprio dalla l. 134/2021: cfr., in proposito, GATTA, *op. cit.*

¹⁰⁸ Se, infatti, i dati ci dicono che, fino a oggi, i soggetti sottoposti a lavoro di pubblica utilità erano poche migliaia all'anno (GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 187), non è detto che lo stesso accada anche in futuro, tenuto conto - anche in questo caso - della coraggiosa riforma delle pene sostitutive, operata dalla stessa l. Cartabia. In argomento, cfr., per tutti, AMARELLI, *L'ampliamento delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi: luci e ombre*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 234 ss.; BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge delega "Cartabia": una grande occasione non priva di rischi*, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022; DOLCINI, *Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia*, *ivi*, 2 settembre 2021;

sostitutiva può (e potrà) operare solo in caso di consenso (o quantomeno, di non opposizione) dei prevenuti¹⁰⁹. Ne consegue, dunque, che gli imputati che non volessero perdere la possibilità di impugnare nel merito potranno sempre manifestare il proprio diniego nei confronti della sostituzione¹¹⁰. Ma ciò che conta, soprattutto, è che tale norma rischia di subire la concorrenza “spietata” dell’improcedibilità: è chiaro che, nel caso in cui lo strumento di cui all’art. 344-*bis* c.p.p. operasse in un alto numero di fattispecie, molti preferiranno comunque non accettare il lavoro di pubblica utilità e presentare il gravame, aprendosi così le porte, sia a un controllo di merito della pronuncia di prime cure, sia a un eventuale superamento dei termini di durata massima dell’impugnazione.

La seconda via prescelta dal legislatore, onde accelerare il rimedio di merito, è stata quella di rafforzare gli spazi di negozialità nell’ambito del rito di seconda istanza. In tale prospettiva, va, anzitutto, letto l’art. 1, comma 13, lett. *h*, della l. 134/2021: esso ha delegato il Governo a eliminare le preclusioni oggettive e soggettive all’accesso al concordato in appello di cui all’art. 599-*bis* c.p.p. Al riguardo, va precisato che tale ennesimo ritocco alla disciplina dell’istituto¹¹¹ – da cogliersi in modo favorevole, dal momento che, come osservato a più voci in dottrina, le limitazioni finora previste destavano non poche perplessità¹¹² – si pone in linea con le indicazioni della magistratura. Quest’ultima aveva, infatti, denunciato da tempo che le potenzialità dello strumento in esame sarebbero state ridotte, in modo significativo, da siffatte esclusioni¹¹³. L’auspicio è,

GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in www.lalegislazionepenale.eu, 20 gennaio 2022.

¹⁰⁹ Sul punto, v. FAMIGLIETTI, *op. cit.*, 171.

¹¹⁰ Per un’accesa critica nei confronti della disposizione, definita finanche «inquietante», cfr., peraltro, CAVALIERE, *Considerazioni “a prima lettura” su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione nella l. 27 settembre 2021, n. 134, c.d. riforma Cartabia*, in *Penale. Diritto e procedura*, 27 settembre 2021, 11.

¹¹¹ Sulle alterne fortune avute dall’istituto v., anche per ulteriori riferimenti dottrinali, CHINNICI-SCACCIANOCE, *Il legislatore scopre “ancora una volta” il concordato sui motivi d’appello e “per la prima volta” la prova orale nell’immediatezza*, in *questa Rivista, La giustizia penale riformata. Supplemento al n. 1 del 2018*, 2018, 673 ss.; GIUNCHEDI, *Il concordato anche con rinuncia ai motivi di appello*, in *questa Rivista web*, 2019, 1; LAVARINI, *La riedizione del concordato sui motivi d’appello fra vecchie e nuove ambiguità*, in *La riforma delle impugnazioni tra carenze sistematiche e incertezze applicative*, a cura di Bargis-Belluta, Torino, 2018, 27 ss.

¹¹² In questo senso, v., tra gli altri, BARGI, *La riforma c.d. Orlando tra istanze di rimovimento e retaggi emergenziali della politica del doppio binario*, in *questa Rivista, La giustizia penale riformata*, cit., 884; GIUNCHEDI, *op. cit.*, 14; LAVARINI, *op. cit.*, 37; SPANGHER-MARANDOLA, *Concordato in appello: basta equivoci*, in *il Penalista*, 21 agosto 2017.

¹¹³ Questa opinione è, ad esempio, stata espressa da CURZIO, *Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2020*, cit., 41.

pertanto, che, a seguito dell'attuazione della novella, le parti - e soprattutto i procuratori generali¹¹⁴ - si dimostrino coerenti con tali istanze e siano portati a sfruttare al massimo lo strumento, visti i vantaggi che lo stesso è in grado di assicurare, in termini di riduzione non soltanto dei tempi dell'appello¹¹⁵, ma anche del carico di lavoro, a sua volta, abnorme della Cassazione. È noto, d'altra parte, come la suprema Corte abbia sviluppato indirizzi (fin troppo) restrittivi in merito alle censure proponibili nei confronti delle sentenze frutto di un concordato¹¹⁶; filoni giurisprudenziali che, piaccia o meno, non possono che fungere da mezzo dissuasivo avverso la proposizione di un ricorso di legittimità, a valle di un'intesa *ex art. 599-bis* c.p.p.

Decisamente più innovativa è la direttiva di delega - frutto di un suggerimento della Commissione Lattanzi¹¹⁷ - di cui all'art. 1, comma 10, lett. b), n. 2), la quale prevede che, nell'ambito del giudizio abbreviato, la pena sia ridotta di un sesto nel caso di mancata presentazione di un'impugnazione in favore del prevenuto¹¹⁸. È, infatti, la prima volta¹¹⁹ che i *conditores* hanno cercato di ridurre la mole dei gravami, premiando direttamente con uno sconto di pena la mera acquiescenza alla sentenza¹²⁰. Così facendo, pare essersi cercato di instaurare

¹¹⁴ I dati dimostrano, infatti, che finora la parte pubblica assumeva in pochissimi casi l'iniziativa circa la conclusione di un accordo *ex art. 599-bis* c.p.p.: cfr., ad esempio, i dati riportati da MURA, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021 del Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma*, 25.

¹¹⁵ Da questa prospettiva, un effetto acceleratorio verrà indotto anche dalla programmata modifica del primo comma dell'art. 599-bis: stando alla bozza di schema di decreto legislativo di attuazione della l. 134/2021, esso dovrebbe stabilire che la dichiarazione o la rinuncia di concordato vadano presentate, nel termine, previsto a pena di decadenza, di quindici giorni prima dell'udienza. Stabilendo tale limite pare essersi inteso contrastare la prassi di raggiungere l'intesa direttamente nel dibattimento, a sua volta apertamente criticata dai vertici della magistratura: v. ancora CURZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020*, cit., 41.

¹¹⁶ Sul punto, si consenta il rinvio a DELLA TORRE, *Disorientamenti giurisprudenziali in tema di ricorribilità (ordinaria) delle sentenze di concordato in appello*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 1271 ss.

¹¹⁷ Cfr. Commissione Lattanzi: v. *Relazione finale*, cit., 26.

¹¹⁸ Al riguardo, va precisato che il legislatore delegato - il quale si propone di inserire la previsione in nuovo comma 2-bis dell'art. 442 c.p.p. - ha, in modo condivisibile, precisato ulteriormente che lo sconto di pena andrà assicurato dal giudice dell'esecuzione soltanto nel caso in cui né l'imputato, né il suo difensore, proporranno impugnazione contro la condanna.

¹¹⁹ Parla di meccanismo inedito anche la Commissione Lattanzi, la quale ha, peraltro, giustificato la proposta riferendosi a «uno scambio ben noto nel nostro ordinamento tra rinuncia consapevole e volontaria a una garanzia (l'appello quale espressione del diritto di difesa) e uno sconto ragionevole di pena (quale premio per il risparmio di attività processuale)» (cfr. *Relazione finale*, cit., 27 s.).

¹²⁰ Va, invero, riconosciuto che, tradizionalmente, il legislatore nostrano era solito prospettare, nell'ambito dei riti alternativi consensuali, vantaggi premiali in cambio dell'abdicazione di interi gruppi di diritti fondamentali (tra cui in particolare quello al contraddittorio nella formazione della prova), non concentrandosi sul solo potere di impugnare.

un circolo virtuoso di risparmio di risorse e di tempo, soddisfacendo, a monte, le aspettative dell'insieme – tutt'altro che sparuto – di coloro che presentano l'impugnazione, al fine di ottenere una riduzione del *quantum* sanzionatorio. Se le cose stanno così, è difficile, tuttavia, comprendere il perché la novità in questione sia stata collocata solo nell'ambito di un rito speciale¹²¹, come il giudizio abbreviato¹²², che, pur avendo goduto di un miglioramento della sua salute “statistica” nel corso degli anni¹²³, occupa ancora una piccola percentuale del carico di lavoro complessivo degli uffici giudiziari¹²⁴. Tale limitazione relativizza, infatti, inevitabilmente la capacità drenante della norma, la quale – pur al netto dell'eventuale concorrenza dell'improcedibilità – avrebbe potuto determinare ben altri vantaggi se inserita pure nell'ambito del procedimento ordinario¹²⁵. Motivazioni più complesse – legate non solo a scopi di deflazione, ma alla volontà di accentuare la natura di controllo dell'appello penale, rispetto a quella di nuovo giudizio – stanno al fondo dell'art. 1, comma 13, lett. *h*, l. 134/2021. Tale novità si propone di limitare la regola della rinnovazione necessaria dell'istruttoria, di cui all'art. 603, comma 3-*bis*, c.p.p.¹²⁶, prevista per il ribaltamento in condanna degli esiti liberatori di prime cure, ai soli casi di evidenze dichiarative assunte in udienza nel corso del giudizio di primo grado¹²⁷. Non

¹²¹ Anche CIAMPI, *op. cit.*, 36 ritiene la *ratio* di tale limitazione non cristallina.

¹²² Peraltro, va segnalato che una norma caratterizzata da una logica simile è stata prevista anche in materia di decreto penale di condanna dalla l. 134/2021, la quale ha delegato il Governo a prevedere uno sconto di pena ulteriore per il prevenuto che rinunci a presentare opposizione.

¹²³ Per un'analisi sul punto, v. GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 109 ss.

¹²⁴ Cfr., al riguardo, i dati, ancora attuali, riportati da MAMMONE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019 del Primo presidente della Cassazione*, Roma, 31 gennaio 2020, 26 ss.

¹²⁵ Pare favorevole a una tale estensione, seppur nell'ambito di una proposta più ampia di rinnovamento dell'appello, CIAMPI, *op. cit.*, 37.

¹²⁶ Su tale disposizione – codificata, com'è noto, dalla l. 103/2017, a valle dell'interpretazione convenzionalmente orientata delle disposizioni in materia di rinnovazione delle sentenze proscioglitive, offerta dalla giurisprudenza nostrana, a seguito di Corte EDU, Sez. III, 5 luglio 2011, *Dan c. Moldavia*, sulla quale cfr. per tutti GAITO, *Verso una crisi evolutiva per il giudizio d'appello. L'Europa impone la riassunzione delle prove dichiarative quando il p.m. impugna l'assoluzione*, in *questa Rivista*, 2012, 1 ss. – v., anche per ulteriori riferimenti dottrinali, AIUTI, voce *Appello (rinnovazione del dibattimento in)*, in *Dig. disc. pen., Aggiornamento X*, 2018, 18 ss.; BELLUTA-LUPÁRIA, *La rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale tra legge e giurisprudenza: punti fermi...e non*, in *Le impugnazioni penali. Tra legislatore e giudici*, a cura di Canzio-Bricchetti, Milano, 2019, 345 ss.; CAPONE, *Appello del pubblico ministero e rinnovazione istruttoria*, in *La riforma delle impugnazioni tra carenze sistematiche e incertezze applicative*, cit., 51 ss.

¹²⁷ Stando alla bozza di decreto di attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 13, lett. *h*, della l. 134/2021 il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 603 c.p.p. dovrebbe avere la seguente formulazione: «nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, il giudice, ferme le disposizioni di cui ai commi da 1 a 3, dispone la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale nei soli casi di prove dichiarative assunte in udienza nel corso del

sfuggirà come siffatta modifica aspiri, pertanto, a superare il noto orientamento giurisprudenziale¹²⁸ – già, a ben vedere, smentito dalla Corte di Strasburgo¹²⁹ – che ha tradizionalmente esteso l’obbligo di rinnovazione dell’istruttoria in appello anche alla riforma delle sentenze di proscioglimento, pronunciate all’esito di rito abbreviato, in cui non vi fosse stata alcuna integrazione probatoria. Se si tratta, insomma, di un’innovazione di sicura importanza sistematica, va, tuttavia, riconosciuto come, per quanto qui rileva, anch’essa sia in grado di determinare vantaggi piuttosto limitati in termini di economia processuale¹³⁰. E ciò per la semplice ragione per cui si rivolge solo al numero, relativamente modesto, di appelli della pubblica accusa, non contribuendo a sfozzare la quota maggiore del carico di lavoro dei giudici di seconde cure, costituita dai gravami dei prevenuti.

10. (Segue)...*e novità non prive di rischi*. Accanto alle novità fin qui menzionate¹³¹, ve ne sono, tuttavia, altre, che, pur essendo mosse, a loro volta, da scopi deflativi, destano maggiori preoccupazioni.

La prima è quella di cui all’art. 1, comma 7, lett. *h*), l. 134/2021, la quale, nell’ambito di una più generale riforma del processo *in absentia*¹³², ha affidato

giudizio dibattimentale di primo grado o all’esito di integrazione probatoria disposta nel giudizio abbreviato a norma degli articoli 438, comma 5, e 441, comma 5».

¹²⁸ Il riferimento va a, com’è noto, a Cass., Sez. Un., 19 gennaio 2017, Patalano, in *Dir. pen. cont.*, 8 maggio 2017, con nota di LUPARIA-BELLUTA, *Ragionevole dubbio e prima condanna in appello: solo la rinnovazione ci salverà?* e a Cass., Sez. Un., 28 aprile 2016, Dasgupta, in *questa Rivista web*, con nota di GIUNCHEDI, *Ulisse approda a Itaca. Le Sezioni unite impongono la rilevabilità d’ufficio dell’omessa rinnovazione dell’istruzione dibattimentale*.

¹²⁹ Cfr. Corte EDU, Sez. I, 25 marzo 2021, *Di Martino e Molinari c. Italia*, sulla quale cfr. PULITO, *Overturning the acquittal e rinnovazione istruttoria: tra “vecchie” asimmetrie e “nuove” prospettive di riforma*, in *questa Rivista web*, 2021, 2.

¹³⁰ V., per considerazioni analoghe, anche MARANDOLA, *op. ult. cit.*, 245.

¹³¹ Alle quali possiamo aggiungere anche il nuovo art. 573, comma 1-*bis*, c.p.p., di cui la bozza di decreto attuativo del Governo ha proposto l’introduzione: esso dovrebbe prevedere che, laddove una sentenza sia impugnata per i soli interessi civili, il giudice del gravame, nel caso in cui l’atto risulti ammissibile, sia tenuto a rinviare la causa, per la prosecuzione, al giudice civile, che deciderà utilizzando le prove acquisite nel processo penale, oltre a quelle eventualmente acquisite di fronte a lui. Anche in questo caso, stante il numero assai modesto di impugnazioni presentate per i soli effetti civili, pare che il non dover più trattare le stesse nel merito possa determinare un risparmio piuttosto esiguo per le sezioni penali delle corti d’appello.

¹³² In proposito, v. CENTORAME, *Verso un nuovo processo penale in assenza: chiaroscuri della legge delega n. 134 del 2021*, in *disCrimen*, 2 febbraio 2022; DINACCI, *Le prospettive di riforma delle notifiche all’imputato e processo in absentia: inconsapevolezze legislative*, in *questa Rivista web*, 2021, 1; ROMBI, *Le coordinate del nuovo “processo in assenza” tracciate dalla legge n. 134/2021*, in *il Penalista*, 7 ottobre 2021.

al Governo il compito di stabilire che «il difensore dell'imputato assente possa impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza». Come già rilevato a più voci in dottrina, tale intervento, per la cui attuazione si è prevista l'interpolazione di un nuovo comma 1-*quater* dell'interno dell'art. 581 c.p.p., non convince¹³³, soprattutto perché, costituendo un serio ostacolo ai poteri della difesa¹³⁴, è in grado di favorire un possibile aumento degli errori giudiziari. Si afferma un tanto dal momento che, in mancanza del mandato *ad hoc*, anche errori manifesti del giudice di prime cure non potranno essere più censurati, venendosi pertanto a stabilizzare (a meno di improbabili ricorsi di legittimità *in favor* dell'accusa) giudicati iniqui, che finora sarebbero stati evitabili tramite la proposizione immediata del rimedio di merito.

Per di più, ci pare che la nuova norma possa presentare vantaggi, in termini di economia processuale, inferiori a quanto auspicato¹³⁵. Non sembra, del resto, improbabile che i destinatari di una sentenza in assenza, non censurata subito dal difensore per mancanza di mandato *ad hoc*, vedendo ristretti a monte i loro poteri di impugnazione "ordinari", possano finire per attivare, in un numero maggiore di casi, strumenti – come il meccanismo di cui all'art. 175 c.p.p., sul punto espressamente ampliato dal legislatore delegato¹³⁶, oppure quello di cui all'art. 629-*bis* c.p.p., a sua volta emendato in proposito¹³⁷ – in grado di

¹³³ Cfr., ad esempio, le condivisibili osservazioni critiche di CENTORAME, *op. cit.*, 21 ss. e di MARANDOLA, *op. ult. cit.*, 232 s., che, per parte sua, ricorda come la nuova norma riecheggi la versione dell'art. 571 c.p.p. antecedente alla legge Carotti (16 dicembre 1999, n. 479), senza, tuttavia, aver rimediato alle perplessità, che ne avevano comportato la modifica. Com'è facile intuire, anche l'avvocatura ha manifestato perplessità sul punto: cfr., ad esempio, il documento delle Camere penali, *DDL di riforma penale: il punto dell'Unione*, in www.camerepenali.it, 17 febbraio 2020. Per contro, l'innovazione è stata molto apprezzata dalla magistratura: v. ANM, *Analisi del disegno di legge A.C. 2435 ed emendamenti presentati dal Governo il 14 luglio 2021*, in www.associazionemagistrati.it, 52.

¹³⁴ La riforma prevede, quale garanzia compensativa, un ampliamento di quindici giorni del termine per impugnare del difensore dell'imputato assente: un arco cronologico, a dire il vero, che potrebbe risultare, in molti casi, troppo esiguo per trovare effettivamente il prevenuto, date le difficoltà di ordine pratico che una tale attività spesso può comportare.

¹³⁵ Nelle intenzioni del legislatore, siffatta modifica, consentendo «la celebrazione delle impugnazioni solo quando si abbia effettiva contezza della conoscenza della sentenza emessa da parte dell'imputato», dovrebbe assicurare un impiego più razionale e utile «delle risorse giudiziarie». Le citazioni testuali sono tratte dal *dossier n. 417* del Senato della Repubblica, di commento all'atto S. n. 2353, in www.senato.it, 27.

¹³⁶ Cfr. il nuovo art. 175, comma 2.1, c.p.p. di cui la bozza di decreto legislativo di attuazione della l. 134/2021 ha proposto l'introduzione.

¹³⁷ La nuova versione dell'art. 629-*bis* c.p.p., conseguente all'attuazione della delega di cui alla l. 134/2021, dovrebbe stabilire che la persona condannata in modo irrevocabile in assenza potrà ottenere la rescissione del giudicato, qualora provi: a) che la dichiarazione di assenza è avvenuta in mancanza dei presupposti

reintegrarli *ex post* nei loro diritti fondamentali. Rimedi che, è bene precisarlo, andranno, per quanto qui rileva, entrambi attivati proprio di fronte alle corti d'appello¹³⁸. Ne consegue, pertanto, che, a fronte di un sistema meno garantista, quantomeno una parte di impugnazioni non presentate, a causa della nuova regola, potrebbe tornare comunque a ingolfare i giudici di seconda istanza in un momento successivo, sotto forma di richieste di restituzione nel termine per impugnare o di rescissione del giudicato.

Ancor più negativo è il giudizio sull'art. 1, comma, 13, lett. g) della l. 134/2021, tramite cui il Parlamento, su suggerimento della Commissione Lattanzi, ha invitato a stabilire «la celebrazione del giudizio di appello con rito camerale non partecipato, salvo che la parte appellante o, in ogni caso, l'imputato o il suo difensore richiedano di partecipare all'udienza». Siffatta direttiva – mossa, a sua volta, non solo da scopi acceleratori, ma anche dalla volontà di rafforzare a tal punto la logica di mezzo di controllo dell'appello, da assimilarne, in molti aspetti, la dinamica del rito a quella del giudizio in cassazione¹³⁹ – si pone in ottica di continuità con quanto già previsto dalla c.d. legislazione emergenziale, introdotta per contrastare la pandemia da COVID-19.¹⁴⁰

Ebbene, sul punto va rilevato che, mentre nel periodo più grave della crisi sanitaria una disciplina di questo tipo, che dovrebbe essere implementata tramite l'inserimento di un nuovo art. 598-*bis* all'interno del codice di rito, poteva forse giustificarsi per ragioni di tutela della salute, l'idea di creare un appello “ordinariamente” scritto e segreto non sembra condivisibile¹⁴¹. E ciò perché tale previsione va a comprimere (seppur in modo non irreversibile, dal momento il recupero dei diritti partecipativi è comunque lasciato, oltretutto all'intervento

previsti dall'art. 420-*bis* c.p.p.; b) di non aver avuto effettiva conoscenza del processo; c) di non aver potuto proporre impugnazione nei termini, senza sua colpa.

¹³⁸ Ciò vale, non solo per la rescissione del giudicato, di cui rimarranno funzionalmente competenti le corti d'appello, ma anche per il meccanismo della restituzione del termine per impugnare, il quale, se è pronunciata sentenza, va richiesto al giudice che sarebbe competente per l'impugnazione (art. 175, comma 4, c.p.p.), ovvero, per quanto qui rileva, proprio quelli di seconde cure.

¹³⁹ Va, invero, precisato che l'art. 1, comma 13, lett. m) ha previsto anche per il ricorso per cassazione quale regola generale quella della trattazione dei ricorsi con contraddittorio scritto, senza l'intervento dei difensori.

¹⁴⁰ Si allude, in particolare, all'art. 23-*bis* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, conv. con mod., dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176, sul quale, cfr. MANGIARACINA, *Impugnazioni e pandemia: l'esilio dell'oralità e la “smaterializzazione” della camera di consiglio*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, 177 ss., nonché EAD., *Prove tecniche per la “soppressione” del giudizio di appello*, in *questa Rivista web*, 2020, 3.

¹⁴¹ Sono di questa opinione, tra gli altri, anche DE CARO, *op. ult. cit.*, 2 ss. e MARANDOLA, *op. ult. cit.*, 241 s. Per contro, la magistratura associata si è dimostrata, anche in questo caso, favorevole alla soluzione: cfr. ANM, *op. ult. cit.*, 53.

officioso del giudice¹⁴², all’iniziativa dell’appellante e, in ogni caso, dell’imputato o del suo difensore¹⁴³) diverse garanzie primarie. Tra queste spiccano, non solo la pubblicità delle udienze, ovvero uno dei mezzi di salvaguardia principali, che la collettività ha sull’amministrazione della giustizia da parte della magistratura¹⁴⁴, ma anche i canoni, tra loro inscindibilmente legati, dell’oralità, dell’immediatezza e del contraddittorio¹⁴⁵, i quali rappresentano presidi epistemici, a tutela della bontà delle decisioni. È, del resto, ovvio che dalla viva voce e finanche dall’espressione dei soggetti del procedimento i giudici (specie se non relatori) sono messi in grado di «meglio comprendere le doglianze mosse alla sentenza e partecipare in maniera più consapevole al dibattito che si aprirà nella camera di consiglio»¹⁴⁶; il che vale tanto più quando, come accade per l’appello, ci si trovi di fronte a un rimedio di merito, che fisiologicamente richiede di affrontare pure complesse tematiche probatorie¹⁴⁷. Anche lo svolgimento della procedura «nell’ambiente “ovattato” di una stanza chiusa»¹⁴⁸ pare, insomma, essere in grado di ridurre, in parte, la menzionata capacità dello strumento in

¹⁴² Ci si riferisce a quello che dovrebbe diventare il comma 3 del nuovo art. 598-bis c.p.p. Al riguardo, merita precisare che, a differenza di quanto vale per l’omologa regola concernente la Cassazione, la possibilità di un intervento officioso della corte d’appello, volto a ristabilire la pubblicità del rito, non era contemplata dalla delega, la quale si limitava a far riferimento a una richiesta delle parti sul punto. Al netto di possibili dubbi di eccesso di delega in proposito, l’idea risulta comunque apprezzabile, dal momento che permette ai giudici di recuperare, in caso di necessità, garanzie oggettive altrimenti perdute.

¹⁴³ È chiaro che, alla luce della giurisprudenza costituzionale e convenzionale in materia di pubblicità delle udienze (cfr., sul punto, per tutti BRONZO, *Pubblicità delle udienze e dialogo tra Corti: la pubblicità “su richiesta”*, in *Cass. pen.*, 2016, 1762 ss.), proprio la possibilità per le parti di ottenere, a richiesta, la celebrazione di un’udienza pubblica rappresenta il presidio primario, volto ad assicurare la tenuta della nuova previsione. A livello procedimentale, stando al comma 2 dell’art. 598-bis c.p.p., la richiesta di partecipazione all’udienza dovrebbe essere presentata, a pena di decadenza, nel termine di quindici giorni dalla notifica del decreto di citazione o dell’avviso della data fissata per il giudizio.

¹⁴⁴ Come giustamente rilevato da DE CARO, *Dal presidente della Corte costituzionale giunge un segnale di rivitalizzazione del contraddittorio*, in *questa Rivista web*, 2022, 2, 7, «la possibilità residuale di chiedere la discussione orale e, per questa strada, la pubblicità per le udienze originariamente non camerali appare, [...] una soluzione parziale e poco rispettosa della ragion d’essere del valore in gioco, non fosse altro perché rimette alle parti l’azionabilità concreta di un diritto riferito, invece, a tutti i cittadini, all’intera collettività».

¹⁴⁵ V. ancora le condivisibili affermazioni di DE CARO, *Riflessioni critiche*, 4 ss.

¹⁴⁶ La citazione è tratta da MANGIARACINA, *Prove tecniche*, cit., 5.

¹⁴⁷ A ogni modo, va segnalato che, com’era prevedibile, il comma 4 dell’art. 598-bis c.p.p., che dovrebbe essere introdotto, prevede l’obbligo per la corte di disporre che l’udienza si svolga con la partecipazione delle parti, quando ritiene necessario procedere alla rinnovazione dell’istruzione dibattimentale ex art. 603 c.p.p.

¹⁴⁸ Per quest’espressione, v. BRONZO, *op. cit.*, 1768 e, in precedenza, GAITO, *De profundis annunciato per l’udienza camerale?*, in *Oss. proc. pen.*, 2007, 2, 38.

esame di fungere da valido “antidoto” contro gli errori giudiziari¹⁴⁹.

Le perplessità finora esposte sono poi acuite dal fatto che, a ben vedere, neppure siffatto ritorno a un appello penale, normalmente fondato sulle caratteristiche inquisitorie per eccellenza della segretezza e della scrittura, pare assicurare guadagni acceleratori determinanti¹⁵⁰. Si afferma un tanto dal momento che la modifica in questione non è in grado di ovviare ai veri nodi da cui dipende la lunghezza cronica dei giudizi di seconde cure, che, lo si è detto, non sono frutto di una lunga durata delle attività giurisdizionali, ma, piuttosto, degli abnormi tempi morti di attesa, conseguenti a problemi strutturali e logistici¹⁵¹.

Infine, anche il criterio dell’art. 1, comma 13, lett. j), con il quale il Parlamento ha delegato il Governo a «prevedere l’inammissibilità dell’appello per mancanza di specificità dei motivi quando nell’atto manchi la puntuale ed esplicita enunciazione dei rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto e di diritto espresse nel provvedimento impugnato», desta alcune preoccupazioni.

Sin da un primo sguardo, ci si renderà conto di come tale direttiva si ricolleggi alla nota giurisprudenza delle sezioni unite, secondo cui l’appello, al pari del ricorso di legittimità, è inammissibile, per difetto di specificità dei motivi, allorché non siano espressamente enunciati e argomentati i rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto o di diritto poste a fondamento della decisione impugnata¹⁵². Una regola pretoria che – com’è ben noto – il legislatore aveva già tentato di codificare con la l. 103/2017, tramite una modifica tanto maldestra dell’art. 581 c.p.p.¹⁵³, da aver portato parte degli studiosi a negare che il Parlamento avesse

¹⁴⁹ Né – è bene precisarlo – sembra convincere l’obiezione per cui, a causa di invase prassi, come quella di limitare a insistere sui motivi già depositati, già prima della novella l’oralità dell’appello rappresentava un presidio spesso meramente teorico. E ciò in quanto ci sembra che il legislatore avrebbe dovuto cercare di correggere tali distorsioni della realtà giudiziaria e non adeguarsi alle stesse, riducendo garanzie – come la pubblicità – appartenenti all’intera collettività e non solo alle parti.

¹⁵⁰ L’auspicio del riformatore pare essere quello di consentire ai magistrati di trattare più cause in una sola udienza. Sennonché, la bontà di tale assunto pare da verificare, specie in virtù della prassi di dar per letta la relazione della causa di cui all’art. 602 c.p.p., o di quella già menzionata di limitarsi a insistere sui motivi già depositati. Difatti, se è vero che, anche in virtù di pratiche di questo tipo, le attività di udienza già duravano molto poco, non è detto che il tempo risparmiato tramite la nuova procedura non venga perso, con gli interessi, a causa della necessità di leggere una mole maggiore di documenti scritti.

¹⁵¹ Ed è proprio per questo che il legislatore avrebbe potuto perlomeno adottare in proposito approcci meno estremi, rendendo operante il rito camerale non partecipato solo su richiesta delle parti (ipotesi, quest’ultima, che era effettivamente prevista dall’art. 7, comma 1, lett. g), della versione originaria del d.d.l. C. 2435), oppure contemplando solo per certe categorie di affari, di più semplice trattazione. Con riguardo alla pubblicità, avrebbe poi potuto sfruttare, in ogni caso, l’impiego dei moderni mezzi di comunicazione telematici, capaci di raggiungere più facilmente la collettività.

¹⁵² Il riferimento va alla già citata sentenza Cass. Sez. Un., 22 febbraio 2017, Gattelli, cit., 686 ss.

¹⁵³ Sulla quale v., per tutti, BRICCHETTI, *Nuove disposizioni sul giudizio d’appello e impatto delle stesse*

raggiunto il proprio scopo¹⁵⁴. Sennonché, vale la pena di precisare che siffatte valutazioni dottrinali non hanno fatto breccia in cassazione, la quale ha viceversa sostenuto che la “riforma Orlando” avrebbe già rappresentato «il suggello sul piano normativo»¹⁵⁵ di quanto stabilito dal massimo collegio.

Ebbene, è certo come la l. 134/2021 punti a far venir meno ogni dubbio al riguardo: a seguito dell’attuazione della direttiva in esame, la sanzione dell’inammissibilità per mancanza di specificità estrinseca dei motivi d’appello comparirà, in modo espresso, all’interno di un nuovo comma 1-*bis* dell’art. 581 c.p.p.¹⁵⁶. Ci troviamo, evidentemente, dinnanzi al segnale più chiaro della volontà del legislatore di amplificare la natura di strumento di controllo della decisione di prime cure dell’appello penale; e ciò sulla base dell’idea per cui il modello della *revisio prioris instantiae* consentirebbe di contrastare meglio la crisi di efficienza del rito in esame, rispetto a quello del *novum iudicium*¹⁵⁷.

sulla organizzazione del lavoro delle Corti, in *disCrimen*, 4 ottobre 2018; CERESA-GASTALDO, *La riforma dell’appello, tra malinteso garantismo e spinte deflative*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2017, 3, 163 ss.; DANIELE, *La modifica dell’art. 581 c.p.p. L’insidioso crimale della specificità dell’appello*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, 2, 59 ss.; DELL’ANNO, *Specificità ed inammissibilità dell’atto di impugnazione a seguito della riforma Orlando*, in *questa Rivista web*, 2019, 3; FIORIO, *L’inammissibilità dell’impugnazione*, in *La riforma delle impugnazioni penali. Semplificazione, deflazione, restaurazione*, a cura di Ranaldi, Pisa, 2019, 61 ss.; GARUTI, *La specificità dei motivi di appello*, in *questa Rivista web*, 2018, 3, 1; MAGGIO, *Nuove ipotesi d’inammissibilità dell’impugnazione*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 160 s.; PIERRO, *La specificità estrinseca dei motivi di appello tra Sezioni Unite e riforma Orlando*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 306 ss.; VALENTINI, *La forma dell’impugnazione*, in *La riforma delle impugnazioni penali*, cit., 41; EAD., *Nuove forme dell’impugnazione*, in *La riforma della giustizia penale*, a cura di Marandola-Bene, Milano, 2017, 219.

¹⁵⁴ In questo senso, cfr., tra gli altri, BARGIS, *Impugnazioni*, cit., 774; CERESA-GASTALDO, *op. ult. cit.*, 170; DANIELE, *op. ult. cit.*, 62; DINACCI, *La riforma del giudizio in Cassazione tra pragmatismi operativi ed accentuata nomofilachia*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 594; LA ROCCA, *Il modello*, cit., 40; EAD., *Inammissibilità cedevole e favor impugnationis offuscato*, in *questa Rivista web*, 2018, 3, 6; VALENTINI, *La forma dell’impugnazione*, cit., 41.

¹⁵⁵ Cfr., tra le altre, Cass., Sez. VI, 31 marzo 2021, n. 26442, in *DeJure*; Cass., Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 6554, Rv, n. 278453-01.

¹⁵⁶ Stando allo schema di decreto legislativo di attuazione della l. 134/2021, la nuova norma dovrebbe avere il seguente tenore letterale: «l’appello è inammissibile per mancanza di specificità dei motivi quando, per ogni richiesta, non sono enunciati in forma puntuale ed esplicita i rilievi critici in relazione alle ragioni di fatto o di diritto espresse nel provvedimento impugnato, con riferimento ai capi e punti della decisione ai quali si riferisce l’impugnazione».

¹⁵⁷ È facile, d’altra parte, rendersi conto come il modello della *revisio*, riducendo le aperture ai *nova* e facendo leva su criteri formali, quale quello della specificità dei motivi, onde sfozzare il carico giudiziario, sia in grado di assicurare vantaggi in termini, tanto di risparmi di spesa, quanto di deflazione. Sennonché, è bene precisare che siffatti vantaggi non sono idonei ad assicurare, da soli, la soluzione dell’intricata crisi dell’appello penale; e ciò in quanto la stessa è frutto anche di problemi strutturali (quali la carenza degli organici) e organizzativi (come la scelta di affidare in capo alle sole corti d’appello il compito di gestire la grande maggioranza del carico di secondo grado), del tutto indipendenti rispetto all’opzione per un rito

Al netto dell'indubbia portata dogmatica dell'innovazione, è maggiormente difficile comprendere se la stessa si limiti a codificare l'indirizzo pretorio già radicato della Cassazione a questo proposito¹⁵⁸ – avendo, in tal caso, una portata più simbolica, che deflativa in senso stretto, dato che non farebbe che confermare l'esistente¹⁵⁹ – oppure se assuma un significato, almeno in parte, innovativo¹⁶⁰. Premesso che neppure la relazione illustrativa al nuovo art. 581, comma 1-*bis*, sembra fornire una soluzione univoca al quesito¹⁶¹, pare comunque possibile immaginare che la giurisprudenza, facendo leva su concetti estremamente vaghi, come quello della “puntualità” delle censure¹⁶², possa essere spinta, sulla base di un'esegesi fondata sull'argomento della non ridondanza del legislatore¹⁶³, a optare per la seconda soluzione. In quest'ottica, l'inserimento di un ulteriore criterio selettivo – in presenza di un quadro pretorio consolidato e a così breve distanza dalla riformulazione dell'art. 581 c.p.p., operata dalla riforma Orlando – potrebbe essere letta come un invito a imporre alle parti quantomeno uno *standard* di precisione maggiore, rispetto a quello previgente, nello svolgimento dei rilievi critici nei confronti della pronuncia impugnata¹⁶⁴. È ovvio che, nel caso in cui uno scenario di questo tipo si avverasse, anche le inammissibilità dichiarate verrebbero ad aumentare, con tutto ciò che ne consegue in termini di sfoltimento dei ruoli delle corti d'appello. Se un tanto è vero, va riconosciuto che l'eventuale adozione di esegesi

di seconda istanza configurato come mezzo di controllo o quale nuovo giudizio.

¹⁵⁸ Questa è l'opinione di DANIELE, *La riforma della giustizia penale e il modello perduto*, in *disCrimen*, 13 luglio 2021, 8 e di LA ROCCA, *Il modello*, cit., 39.

¹⁵⁹ Cfr., ancora, DANIELE, *op. ult. cit.*, 8.

¹⁶⁰ Di questa opinione pare essere MARANDOLA, *op. ult. cit.*, 235, la quale afferma che «il criterio aggiunge, inevitabilmente, qualcosa di più rispetto a quanto preteso dalla nuova formulazione dell'art. 581 c.p.p.»

¹⁶¹ All'interno della *relazione illustrativa* allo schema di decreto legislativo di attuazione della l. 134/2021, cit., 157 sono, infatti, presenti argomenti in favore di entrambe tali esegesi: da un lato, si afferma che con il nuovo parametro risulterebbe «codificato il requisito della specificità c.d. “estrinseca” dei motivi» (il che farebbe propendere per la prima lettura), mentre, da un altro, si sostiene che il *novum* è volto a «innalzare il livello qualitativo dell'atto d'impugnazione» (un argomento, quest'ultimo, a favore di un'interpretazione “innovativa” della disposizione).

¹⁶² L'introduzione del criterio della puntualità, a dire il vero già impiegato costantemente in giurisprudenza (cfr., ad esempio, Cass., Sez. II, 31 maggio 2022, n. 25821, in *DeJure*), è stato oggetto di forti critiche da parte dell'avvocatura: cfr., ad esempio, STELLA, *Caiazza: «Riforma penale, appello a rischio per i decreti attuativi»*, in *Il Dubbio*, 21 novembre 2021.

¹⁶³ Su tale criterio interpretativo, v., per tutti, TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, 471.

¹⁶⁴ Il timore di una tale eventualità è stato, a più riprese, denunciato dalle Camere penali: cfr., ad esempio, PARROTTA, *Si rischia che l'appello sia un cavallo di Troia per ridurre le impugnazioni*, in *Il Dubbio*, 1° gennaio 2022. Non pare, invero, improbabile neppure l'ipotesi, ventilata da autorevole dottrina (FERRUA, *La riforma*, cit., 1161), che la giurisprudenza si spinga così in là da estendere anche all'appello penale la teoria dell'cd. autosufficienza del ricorso, già impiegata per il giudizio in cassazione.

eccessivamente rigide, in tema di specificità estrinseca dei motivi, è in grado di determinare non trascurabili effetti collaterali. Oltre a rendere ancora più teorico e illusorio quel corollario del diritto di autodifesa dell'imputato, costituito dal potere di presentare personalmente il gravame, di quanto già non fosse diventato dopo la "riforma Orlando"¹⁶⁵, una lettura siffatta rischia di creare un nuovo fronte di contrasto tra ordinamento interno e quel filone esegetico della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁶⁶, secondo il quale l'assunzione da parte della magistratura di atteggiamenti troppo formalistici, in sede di vaglio di ammissibilità delle impugnazioni, determina una lesione del diritto di accesso al giudice di cui all'art. 6, par. 1, CEDU¹⁶⁷. Non sfuggirà, infatti, come imporre un *quantum* oltremodo esigente, con riguardo alla determinatezza dei rilievi critici, possa finire per estremizzare a tal punto un presupposto di accessibilità del rimedio da incidere, in modo sproporzionato, sulla sostanza stessa del diritto a un doppio grado di giurisdizione del merito, sancito «sia nell'art. 14, par. 5, del P.i.d.c.p. [sia] [...] nell'art. 2 del VII Protocollo aggiuntivo della C.e.d.u.»¹⁶⁸. Così facendo, la presentazione dell'atto di impugnazione potrebbe trasformarsi in una vera e propria "corsa a ostacoli" per le parti, venendosi, dunque, a concretizzare proprio uno di quegli scenari, dominati dal formalismo, censurati dalla Corte di Strasburgo.

Allo stesso tempo, non va tralasciato neppure un altro timore: quello che, se reso troppo rigido, il vaglio sulla specificità dei motivi finisca davvero per tramutarsi, in modo surrettizio, in un controllo sulla loro non manifesta infondatezza¹⁶⁹. Al riguardo, è bene essere chiari: pur essendo vero che una

¹⁶⁵ Su tale controindicazione della l. 103/2017, v., per tutti, SCALFATI, *Anti-panegirico dell'intervento legislativo sulle impugnazioni*, in *Proc. pen. giust.*, 2018, 1002.

¹⁶⁶ Il riferimento va, ad esempio, a Corte EDU, Sez. I, 28 ottobre 2021, *Succi c. Italia*, la quale ha condannato l'Italia per l'interpretazione eccessivamente formalistica dei criteri di redazione dei ricorsi in Cassazione. In precedenza, v. anche Corte EDU, Sez. I, 6 febbraio 2020, *Felloni c. Italia* e Corte EDU, Sez. I, 15 settembre 2016, *Trevisanato c. Italia*. In dottrina, per una disamina di tale indirizzo interpretativo, v. ROMBI, *Diritto di accesso al giudice e inammissibilità delle impugnazioni tra efficienza e garanzie*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, 531 ss.

¹⁶⁷ È di questa opinione anche MARANDOLA, *op. ult. cit.*, 238. Sollevava il medesimo problema, già con riferimento a quanto stabilito dalle Sezioni unite Gattelli, GIALUZ, *Il diritto alla giurisdizione dell'imputato e della vittima tra spinte europee e carenze dell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 85.

¹⁶⁸ La citazione testuale è di GAITO, *L'appello*, in *Procedura penale*, 5^a ed., Torino, 2017, 788. Per un commento a tali previsioni internazionali, cfr. ARANGÜENA FANEGO, *The right to a double degree of jurisdiction in criminal offences*, in *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention of Human Rights*, a cura di García Roca-Santolaya, Leiden, 2012, 167 ss., nonché DJUKIĆ, *The Right to Appeal in International Criminal Law*, Leiden, 2019, *passim*.

¹⁶⁹ Tale pericolo è denunciato a più voci in dottrina: DANIELE, *op. cit.*, 8; MAGGIO, *op. cit.*, 163 e PULVIRENTI, *Dalla "Riforma Cartabia" una spinta verso l'efficienza anticognitiva*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 636.

sovrapposizione fra precisione e capacità persuasiva dell'appello già traspariva in controluce da alcuni criticabili indirizzi minoritari previgenti¹⁷⁰, è altrettanto indiscutibile che letture siffatte continueranno a non poter essere ammesse neppure nel rinnovato assetto codicistico, non avendo la l. 134/2021 previsto di introdurre anche in materia di appello penale una previsione analoga a quella degli artt. 606, comma 3, c.p.p. o 348-*bis* c.p.c. Il che, in un ambito, quale quello delle invalidità, dominato dal canone di tassatività, non consente alcuna esegesi estensiva di sorta.

Ed è proprio per evitare che la funzione cardine dell'appello, quale presidio contro gli errori giudiziari, finisca per essere pregiudicata che la giurisprudenza interna pare dover rifuggire la tentazione di estremizzare la portata deflativa del nuovo art. 581, comma 1-*bis*, c.p.p. La speranza è, infatti, che le corti mantengano sempre un atteggiamento equilibrato in proposito, parametrando il *quantum* di precisione delle parti, in punto di specificità estrinseca, con il livello delle argomentazioni del giudice di prime cure, senza imporre alle prime *standard* insostenibili¹⁷¹.

Ma non è tutto. Le perplessità finora espresse sono aggravate dal fatto che, a ben vedere, all'interno della novella in esame vi è una previsione volta ad ampliare, in modo affatto trascurabile, le competenze delle già affannate corti d'appello. Ci si riferisce alla direttiva di cui all'art. 1, comma 12, lett. g), l. 134/2021, in tema di impugnazioni proponibili avverso le sentenze di non luogo a procedere, emesse a seguito dell'«udienza filtro», di cui la medesima «riforma Cartabia» ha propugnato l'introduzione, nell'ambito del procedimento a citazione

Al riguardo, vale la pena di precisare, con le parole di PETRELLA, *Le impugnazioni nel processo penale. Trattato teorico pratico*, I, *Le discipline generali*, Milano, 1965, 315, che, in linea teorica, «la genericità non può essere confusa con l'infondatezza manifesta dei motivi [...]», dal momento che «la genericità attiene esclusivamente alla struttura esterna e cioè al modo di manifestarsi della domanda e non al fondamento della stessa». Il che, peraltro, non toglie che, in concreto, vi «è una vasta terra di confine in cui aspecificità e infondatezza si sovrappongono» (cfr., al riguardo, IACOVIELLO, *La Cassazione penale. Fatto, diritto e motivazione*, Milano, 2013, 816, a cui si rinvia anche per gli esempi riportati).

¹⁷⁰ Ci si riferisce, in particolare, a quelle pronunce (tra cui, ad esempio, Cass., Sez. V, 20 luglio 2018, Cricca, Rv, n. 273778) secondo cui «l'appello viene a configurarsi come giudizio critico su punti specificamente dedotti, rappresentando una fase eventuale destinata alla individuazione di un errore della sentenza di primo grado, se esistente, con la conseguenza che, ove i motivi non siano idonei a rappresentare l'esistenza e l'incidenza dell'errore, l'atto di appello è destinato alla declaratoria di inammissibilità». Per contro, va segnalato che la giurisprudenza maggioritaria, tra cui anche Cass., Sez. Un., 22 febbraio 2017, Galtelli, cit., 696, è tradizionalmente ferma nel negare la possibilità di estendere all'appello penale il vaglio sulla non manifesta infondatezza dei motivi.

¹⁷¹ V. ancora MARANDOLA, *op. ult. cit.*, 238, la quale insiste sul fatto che, se la motivazione del giudice su un punto o su una questione manca o è aspecifica, il motivo d'appello in proposito potrà continuare a essere più generico; in caso contrario, l'appello dovrà confrontarsi con più cura con le tesi del decisore.

diretta di fronte al tribunale in composizione monocratica¹⁷². Pur non essendo certo questa la sede per soffermarsi sul punto, preme solo rilevare come, a seguito dell'approvazione del decreto legislativo di attuazione, un nuovo art. 554-*quater* c.p.p. dovrebbe affidare proprio alle corti d'appello il compito - del tutto inedito e, vista la mole assai significativa delle regiudicande a citazione diretta, potenzialmente impegnativo - di gestire anche i gravami, avanzati nei confronti degli esiti liberatori, emessi in siffatta neoistituita mini-udienza preliminare. Già da queste poche battute, è agevole comprendere come almeno una parte dei vantaggi, assicurati dalle altre innovazioni in materia di appello, è stata così sacrificata, sull'altare della - discutibile¹⁷³ - scelta del legislatore di dar vita a tale filtro del carico di lavoro dei tribunali monocratici.

11. *Le luci trasversali della novella.* Giunti a questo punto della trattazione, è arrivato il momento di chiarire che compiere un'analisi parcellizzata delle sole norme della l. 134/2021, dedicate all'appello penale, sarebbe metodologicamente scorretto. La "riforma Cartabia" contiene, infatti, ulteriori modifiche, che, pur essendo mosse da scopi più ampi di quello di migliorare l'efficienza del solo rito di seconda istanza, risultano comunque idonee a incidere, indirettamente, in modo positivo pure su quest'ultimo. Ne consegue, pertanto, che anche tali interventi vanno presi in debita considerazione, nel momento in cui si voglia valutare la capacità complessiva della novella di migliorare lo stato di salute del rimedio di merito.

A questo riguardo, vanno, in prima battuta, menzionate le plurime misure sostanziali o processuali, contenute nella l. 134/2021, destinate a ridurre il carico giudiziario già dal primo grado. Si allude, ad esempio, al potenziamento delle regole di giudizio dell'archiviazione e dell'udienza preliminare¹⁷⁴, nonché, soprattutto, all'estensione dell'ambito di applicazione della procedibilità a querela o dell'esclusione della punibilità per tenuità del fatto, nonché, ancora, dei riti alternativi¹⁷⁵. Tutti elementi su cui la riforma ha puntato molto che, essendo in grado o di aumentare gli esiti liberatori, oppure di ridurre i casi realmente controversi, sono, evidentemente, capaci di diminuire anche la quantità di

¹⁷² Una recente analisi critica dell'istituto è stata fatta da TRABACE, *L'udienza predibattimentale che verrà*, in *questa Rivista web*, 2022, 2, a cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti dottrinali in proposito.

¹⁷³ Le molteplici perplessità sistematiche e i disagi organizzativi prodotti dall'istituto sono ben messi in luce da TRABACE, *op. cit.*, 19 ss.

¹⁷⁴ Per una sintesi delle innovazioni sul punto, cfr. CECCHI, *Osservazioni intorno alla "ragionevole previsione di condanna"*, in *questa Rivista web*, 2022, 2, a cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti dottrinali.

¹⁷⁵ Al riguardo, si consenta il rinvio a GIALUZ-DELLA TORRE, *op. cit.*, 316 ss. e 322 ss.

soppravvenienze in appello. Il che, come si è avuto modo di rilevare a più riprese, rappresenta un risultato sicuramente importante, dal momento che, in tal modo, è possibile rendere meno squilibrato il rapporto tra gravami presentati e risorse a disposizione degli uffici giudiziari per farvi fronte.

Ma ancor più decisiva, pure nell'ottica di un serio contrasto ai maggiori punti di inefficienza dell'appello, è la grande spinta che la l. 134/2021 ha compiuto, affinché venissero gettate le basi di un vero e proprio processo penale telematico¹⁷⁶. Com'è ben noto, il panorama normativo in materia era finora assai lacunoso; il che aveva posto le premesse per un atteggiamento reazionario della Cassazione. Atteggiamento che – è risaputo – aveva trovato la sua *àcme* proprio in materia di rimedi penali: ci si riferisce al fatto che la suprema Corte ha tradizionalmente negato la possibilità di depositare i gravami a mezzo PEC¹⁷⁷ o tramite raccomandata *online*¹⁷⁸. Un chiaro segnale dell'esigenza di un cambio di rotta era stato lanciato dalla versione originaria del d.d.l. C. 2435: già in tale proposta si era suggerito di delegare l'esecutivo a modificare gli artt. 582 e 583 c.p.p., onde consentire l'impiego di strumenti telematici anche per il deposito di atti di impugnazione¹⁷⁹. Ma la più imponente «spinta all'impiego dell'informatica nel processo penale è stata determinata dall'avvento della pandemia»¹⁸⁰. È risaputo che il diffondersi del *virus* ha portato allo sviluppo di una fitta schiera di regole emergenziali “a tempo”, volte a consentire lo svolgimento di sempre più atti del procedimento tramite ausili tecnologici, alcune delle quali hanno avuto a oggetto anche la materia dei rimedi¹⁸¹. Ebbene, è in questo contesto che si colloca la l. 134/2021: essa ha compreso l'importanza di sfruttare le potenzialità lanciate dalle “sperimentazioni” digitali, avviate durante il periodo pandemico, intraprendendo un percorso per inserire alcune di esse in pianta

¹⁷⁶ In proposito, v., per tutti, DELVECCHIO, *Prospettive e tempi della digitalizzazione del processo*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 8 ss. e GALGANI, *Il processo penale in “ambiente” digitale: ragioni e (ragionevoli) speranze*, in *Quest. giust.*, 2021, 4, 181 ss.

¹⁷⁷ Cfr., ad esempio, Cass., Sez. VI, 27 novembre 2019, n. 52092, in *DeJure*, Cass., Sez. III, 13 aprile 2018, n. 38411, Rv, n. 276698-01; Cass., Sez. VI, 5 dicembre 2017, *ivi*, n. 271677. Per un quadro di sintesi, v. GIORDANO, *La giurisprudenza di legittimità sulle prime applicazioni del processo penale telematico*, in *www.sistemapenale.it*, 21 maggio 2021.

¹⁷⁸ Cass., Sez. III, 31 gennaio 2014, n. 7337, in *Cass. pen.*, 2014, 2194.

¹⁷⁹ Si consenta il rinvio sul punto a GIALUZ-DELLA TORRE, *Il progetto governativo di riforma della giustizia penale approda alla Camera: per avere processi rapidi (e giusti) serve un cambio di passo*, in *www.sistemapenale.it*, 2020, 4, 152 ss.

¹⁸⁰ La citazione è ripresa da GIORDANO, *op. cit.*, 2.

¹⁸¹ Il riferimento va, com'è noto, all'art. 24 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, come convertito dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176. Al riguardo, v. in dottrina DELVECCHIO, *L'informatizzazione della giustizia penale*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2021, 2, 73 s.

stabile nell'alveo del sistema¹⁸². Il pilastro del disegno riformatore in proposito va individuato nell'art. 1, comma 5, lett. a), l. 134/2021 tramite cui il Governo è stato delegato ad adottare, quale regola generale, il regime di obbligatorietà – pur non assoluta – del ricorso alle modalità telematiche per il deposito di tutti gli atti e documenti, nonché per le comunicazioni e le notificazioni. A tale previsione, si riallaccia quella di cui all'art. 1, comma 13, lett. b), specificamente dedicata alle impugnazioni, la quale impone di abrogare gli artt. 582, comma 2 e 583 c.p.p. e di coordinarne la disciplina con quanto stabilito per la totalità degli atti processuali.

Stando alla bozza di decreto attuativo approvata dal Consiglio dei ministri, tali direttive dovrebbero essere attuate da un ventaglio ambizioso di nuove norme, tra cui, per quanto qui rileva, spiccano, non solo un rinnovato art. 582 c.p.p., il quale dovrebbe effettivamente attribuire alle parti il potere di presentare gli atti impugnazione tramite modalità digitali, superandosi così, una volta per tutte, le ataviche resistenze pretorie, ma anche un nuovo art. 111-ter c.p.p., volto a regolare la formazione e la trasmissione dei fascicoli penali in via informatica. È facile intuire come quella appena menzionata rappresenti la novità potenzialmente più importante, nell'ottica del giudizio penale di seconda istanza, dell'intera riforma: tramite un impiego oculato delle nuove tecnologie sarà, invero, possibile abbattere i tempi morti di attraversamento dei fascicoli, attenuandosi così quello che si è visto essere uno dei nodi cardine di disfunzionalità dell'appello¹⁸³.

La l. 134/2021 non si è, tuttavia, fermata qui, ma – sfruttando i suggerimenti della Commissione Lattanzi – ha puntato a digitalizzare anche la disciplina della documentazione degli atti. Più precisamente, mediante l'art. 1, comma 8, lett. a) ha, ad esempio, delegato l'Esecutivo a configurare la videoregistrazione quale «forma ulteriore di documentazione dell'interrogatorio che non si svolga in udienza e della prova dichiarativa», salvo indisponibilità dei mezzi. Anche a questo riguardo, il Governo ha previsto nella bozza preliminare di recepimento una rete molto ampia di previsioni, tra cui quella centrale è costituita da un nuovo comma 2-bis dell'art. 510 c.p.p., volto a contemplare proprio «la necessità della registrazione audiovisiva (in aggiunta alla modalità ordinaria di

¹⁸² Cfr., sul punto, GIALUZ-DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit., 294 ss.

¹⁸³ Un vantaggio di questo tipo è stato valorizzato espressamente dal documento, con cui il Ministero ha dato notizia dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri della bozza preliminare del d.lgs. di attuazione della l. 134/2021: v. *Riforma del processo penale, via libera dal Consiglio dei ministri al dlgs*, cit.

documentazione) per tutti gli atti processuali destinati a raccogliere le dichiarazioni di persone che possono o devono riferire sui fatti»¹⁸⁴. Orbene, l'utilità indiretta di tale innovazione, anche per le dinamiche dell'appello penale, è chiara. Il ricorso a tale forma di documentazione dell'attività di assunzione di dichiarazioni potrà servire ai giudici di secondo grado per valutare meglio, rispetto alla "fredda" scrittura, gli elementi istruttori dichiarativi, formati nel corso del primo grado di giudizio. Il che presenta evidenti vantaggi, sia sul piano della qualità delle decisioni, sia dal punto di vista di un esercizio più consapevole dei poteri istruttori di cui all'art. 603 c.p.p.

Sempre nell'ottica di una modernizzazione del sistema, va segnalato il ruolo significativo giocato dalle disposizioni della l. 134/2021, dedicate all'istituzione del Comitato per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria (art. 2, comma 16, l. 134/2021). La (ri)nascita di un simile organo¹⁸⁵ - prontamente già reso operativo presso il Ministero della Giustizia¹⁸⁶ - costituisce una novità sicuramente strategica, pure per il rito di seconda istanza. E ciò, in quanto il consesso sarà, non solo chiamato a effettuare un controllo sui tempi dell'appello e sulle quote di improcedibilità dichiarate¹⁸⁷, suggerendo, se del caso, possibili soluzioni per far fronte a criticità emerse nella prassi, ma anche a rimediare alle significative arretratezze e alla scarsa trasparenza del tradizionale sistema di rilevazione dei dati della giustizia. In tal modo, la nuova "cabina di regia" permetterà di avere una migliore conoscenza complessiva della *law in action* da parte tutti i formanti dell'ordinamento. Si tratta, evidentemente, di un presupposto chiave per evitare che nodi di inefficienza del sistema - come quelli esaminati nel corso del presente studio - continuino via via a peggiorare, senza venir affrontati con contromisure adeguate.

L'insieme di queste considerazioni ci porta a dire che alla l. 134/2021 vada riconosciuto un merito indiscutibile: aver cercato di proiettare il sistema penale

¹⁸⁴ Cfr. *relazione illustrativa* allo schema di decreto legislativo di attuazione della l. 134/2021, cit., 54.

¹⁸⁵ Si parla di rinascita dal momento che già nell'Ottocento era stato istituito dal Ministro Zanardelli (con r.d. 20 aprile 1882, n. 742) un organo simile, denominato "Commissione di statistica giudiziaria", incaricato di monitorare a livello empirico il funzionamento della giustizia e di produrre pubblicazioni periodiche in materia.

¹⁸⁶ L'organo è stato istituito con d.m. del 28 dicembre 2021.

¹⁸⁷ In questa prospettiva, giocherà un ruolo di rilievo il nuovo art. 165-ter disp. att. c.p.p., che il legislatore delegato si propone di introdurre, il quale dovrebbe obbligare i presidenti della Corte di cassazione delle corti di appello ad adottare provvedimenti organizzativi per attuare un costante monitoraggio dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione. Una previsione, quest'ultima, senz'altro apprezzabile, che conferma la (rara) sensibilità anche per il piano organizzativo manifestata dalla "riforma Cartabia".

italiano nell'era digitale. Tuttavia, è altrettanto certo che, per poter avere successo, una tale svolta richiederà investimenti molto ingenti e a lungo termine¹⁸⁸. È, del resto, ovvio che solo stanziando fondi adeguati in infrastrutture e nella formazione del personale sarà possibile far sì che tutte le norme in tema di giustizia telematica non rimangano lettera morta (oppure non si trasformino persino in un *boomerang*, capace di rallentare ancor di più l'ordinamento). Notazioni dell'analogo tenore valgono anche per l'altro "fiore all'occhiello" della "riforma Cartabia": l'ufficio per il processo. Com'è noto, la l. 134/2021, seguendo i suggerimenti della Commissione Lattanzi, ha dettato numerose direttive di delega in materia (art. 1, commi 26-28)¹⁸⁹, finalizzate, nel loro complesso, a meglio definire i compiti di tale struttura in ambito penale. Così facendo, si è inteso creare un quadro normativo coerente e "a tutto tondo" dell'istituto¹⁹⁰, il quale va a completare, sul piano giuridico, il più grande investimento economico, compiuto in sede di impiego dei fondi del P.N.R.R. Si allude, ovviamente, all'assunzione, a tempo determinato, di un contingente massimo di ben 16.500 funzionari addetti all'ufficio per il processo, da assumersi in due scaglioni, disposta dall'art. 11 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. con mod. in l. 6 agosto 2021, n. 113.

Ciò posto, è il caso di precisare come tale rinnovamento organizzativo rivesta un'importanza particolare pure per le impugnazioni penali; e ciò in quanto, prima della riforma Cartabia, l'istituzione dell'ufficio per il processo era intesa come meramente facoltativa presso le corti d'appello¹⁹¹ (e la Cassazione), mentre oggi è obbligatoria¹⁹². Il che - per quanto qui rileva - rappresenta una grande opportunità, proprio per far fronte ad alcuni nodi irrisolti del giudizio penale di seconda istanza: mettendo a disposizione degli uffici uno *staff* di professionisti, dotati di funzioni e di competenze specialistiche più avanzate di quelle del personale amministrativo ordinario, è possibile, infatti, ridurne, in quota parte, le croniche carenze organiche. Anche le corti d'appello si sono, invero,

¹⁸⁸ Per ora l'amministrazione ha destinato all'obiettivo della digitalizzazione della PA 140,5 milioni di euro di fondi del P.N.R.R.: cfr., sul punto, *Le misure per la Giustizia nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in www.temcamera.it, 4 luglio 2022.

¹⁸⁹ In argomento, v. TECCE, *L'istituzione dell'Ufficio per il processo*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 218 ss., nonché, volendo, GIALUZ-DELLA TORRE, *op. ult. cit.*, 389 ss.

¹⁹⁰ A questo riguardo, va segnalato come il Governo intenda collocare le regole sul punto al di fuori del codice di rito e inserirle, a livello sistematico, all'interno di un decreto legislativo *ad hoc*, dedicato, sia all'ufficio per il processo penale, sia a quello civile.

¹⁹¹ Cfr. il documento del CSM, 55/VV/2016 - 81/VV/2016, delibera del 13 ottobre 2021, in www.csm.it, 1.

¹⁹² V. l'art. 1 della bozza di decreto legislativo di attuazione delle norme sull'ufficio per il processo.

viste affidare “forze fresche”, in grado di aiutarle a gestire in tempi più rapidi (e in modo qualitativamente migliore) la domanda di giustizia.

Da un'altra prospettiva, la capacità della struttura dell'ufficio per il processo di adattarsi, in modo “sartoriale”, ai singoli obiettivi perseguiti rappresenta una grande opportunità anche per contrastare gli altri “grandi nemici” dell'appello penale: i tempi morti e l'arretrato¹⁹³. Creando gruppi di lavoro specializzati nel rendere più efficienti fasi *clou* del rito dove si annidano attese (come quelle di spoglio preliminare delle impugnazioni), pare possibile migliorare, in modo sensibile, lo *status quo*.

Pur a fronte di tali considerazioni positive, va, tuttavia, riconosciuto che neppure il grande investimento nell'ufficio per il processo sembra poter sanare tutti i mali dell'appello penale. Si afferma un tanto dal momento che, anche a valle di tale ingente esborso economico e della rinnovata sensibilità organizzativa dell'amministrazione, i dati ci dicono che molti uffici di secondo grado continuano a essere affetti da gravissime scoperture, sia a livello di magistrati, sia di personale amministrativo “tradizionale” in servizio. Quel che è peggio è che un tanto vale anche – e soprattutto – per molte delle sedi giudiziarie chiamate a gestire la maggior parte del carico giudiziario, come le Corti d'appello di Bologna¹⁹⁴, Napoli¹⁹⁵, Roma¹⁹⁶ e di Venezia¹⁹⁷. È ovvio che, fino a quando le cose saranno così, nonostante tutti gli accorgimenti adottati, assai difficilmente si riuscirà a evitare che strumenti, come la prescrizione sostanziale o l'improcedibilità, continuino a “vaporizzare”, anche nel prossimo futuro, quote significative di procedimenti penali. Date le gravi carenze strutturali, gli uffici continueranno, infatti, a essere costretti a far leva sulla “stampella” di siffatte valvole di sfogo, onde riuscire a non venir travolti dalle sopravvenienze.

Alle perplessità ora esposte se ne aggiunge, infine, un'altra, legata proprio

¹⁹³ Per un quadro empirico sull'inizio del funzionamento dell'istituto, cfr. l'intervista *L'esordio operativo dell'Ufficio per il processo nelle Corti di appello*, pubblicata in www.giustiziainsieme.it, 21 febbraio 2022.

¹⁹⁴ Cfr. DRIGANI, *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 del Presidente della Corte di appello di Bologna*, Bologna, 13 febbraio 2022, 124 s.

¹⁹⁵ Sul punto, v. DE CAROLIS DI PROSEDI, *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022*, cit., 12.

¹⁹⁶ Cfr., al riguardo, MELIADÒ, *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 del Presidente della Corte di appello di Roma*, Roma, 22 gennaio 2022, 9, 15 e 21 ss. Per quanto concerne il distretto dalla capitale, il quadro è poi reso ancor più complicato da una crisi logistica talmente grave, da aver portato ad affermare che l'assunzione del personale dell'ufficio per il processo potrebbe trasformarsi in un *boomerang*, provocando, a causa della mancanza di spazi, «un aumento dell'inefficienza, più che in un recupero di margini di efficienza» (*ibidem*, 22).

¹⁹⁷ Si veda, in proposito, l'articolo *Corte d'appello, organico -33%: il presidente Citterio enumera i “buchi” dei magistrati*, in www.ilgazzettino.it, 20 gennaio 2022.

all'organico dell'ufficio per il processo. Non si può, invero, fare a meno di notare l'assoluta sproporzione tra la quantità notevole di personale destinato a popolare tali strutture, assunto provvisoriamente nell'ambito del P.N.R.R., e la dotazione a tempo indeterminato, pianificata dalle leggi di riforma del processo penale (l. 134/2021) e civile (l. 206/2021). Alle 16.500 persone a tempo determinato corrispondono, nel complesso, solo 1.500 unità a regime¹⁹⁸. Siffatto crollo di oltre il 90% delle "forze in campo" fa temere che, una volta esauriti i fondi europei straordinari, anche gli uffici per il processo finiscano per tornare a essere strutture spopolate, prive delle risorse necessarie per giovare davvero alla funzionalità del sistema giudiziario. Ove ciò accadesse, i vantaggi ottenuti, con grande dispendio di energie e di fondi dall'attuale piano di riforme, rischierebbero di venir erosi, determinandosi così una nuova impennata della curva di inefficienza della giustizia italiana.

Ed è proprio l'insieme di questi pericoli a spingerci ad avanzare alcune proposte di intervento ulteriori a quelle oggi in cantiere, da adottare, nel caso in cui le stesse non si dimostrassero davvero in grado di migliorare a sufficienza lo stato di salute dell'appello penale.

12. Spunti per una soluzione alternativa alla crisi del giudizio penale di seconda istanza. A seguito dell'analisi statistica, compiuta nella prima parte del presente lavoro, un dato risulterà chiaro: nessuna riforma può sperare di risolvere la grave crisi del giudizio di seconda istanza senza riequilibrare la proporzione tra numero di sopravvenienze, cui sono sottoposte le corti d'appello, e la dotazione di personale (di magistratura e amministrativo) effettivamente in servizio presso i singoli uffici. Lo si è, del resto, dimostrato: l'acuirsi del cattivo stato di salute dell'istituto si deve proprio al fatto che, dalla metà degli anni Ottanta in poi, il legislatore ha affidato a un numero troppo basso di giudici d'appello una mole di lavoro eccessivamente ampia.

Ebbene, proprio tale consapevolezza ci porta a dire che la via migliore per far fronte a tale situazione è di adottare una coraggiosa riforma organizzativa, anti-tetica a quella operata dalla l. 400/1984 e poi confermata dal codice Vassalli. Al posto di concentrare la quasi totalità delle impugnazioni di merito sulle sole corti d'appello, quelle concernenti reati minori andrebbero ridistribuite in capo ad altri uffici territoriali. In tal modo, si instaurerebbe un circolo virtuoso di efficienza: i ruoli delle corti d'appello, infatti, ne uscirebbero sfoltiti nel lungo

¹⁹⁸ 1.000 funzionari saranno destinati a popolare l'ufficio per il processo penale (ex art. 1, comma 27, l. 134/2021) e 500 quelli per il processo civile (ex art. 1, comma 19, l. 206/2021).

periodo, con tutto ciò che ne deriva in termini di riduzione, a cascata, delle pendenze, della durata media dei procedimenti, dell'arretrato, nonché dei tassi di prescrizione e di improcedibilità.

Nell'attuale sistema ordinamentale, la strada maestra per perseguire tale obiettivo è quella di ampliare la competenza penale del giudice di pace: una tale modifica produrrebbe, infatti, la conseguenza indiretta di trasferire nuovamente in capo ai tribunali una quota dei gravami oggi affidati alle corti d'appello¹⁹⁹. In effetti, un'utilissima proposta in tal senso è venuta dalla Commissione ministeriale, incaricata di predisporre una riforma complessiva della magistratura onoraria (cd. Commissione Castelli)²⁰⁰. Tale consesso ha, infatti, prospettato l'attribuzione al giudice di pace di un elenco di reati di significativo rilievo statistico²⁰¹; elenco che, a seguito di monitoraggi mirati, potrebbe essere ulteriormente arricchito. Purtroppo, bisogna prendere atto che la "riforma Carabia" ha, per parte sua, ammesso solo tenui aperture in proposito²⁰².

Ciò detto, è opportuno chiarire che un intervento quale quello qui suggerito avrebbe un vantaggio ulteriore: esso finirebbe per giovare, in misura rilevante, anche ai tribunali, dal momento che l'aumento delle loro competenze come giudici di appello sarebbe compensato, con gli interessi, dalla riduzione degli affari penali da gestire in primo grado²⁰³. Si tratta di un pregio da tenere in debita considerazione, dal momento che i dati ci dicono che la scelta, compiuta alla fine degli anni Novanta, con la riforma del giudice unico, di concentrare in capo ai tribunali la grande massa del carico giudiziario di prime cure ha prodotto "frutti avvelenati", simili a quelli esaminati con riguardo alle corti d'appello. Da quel momento in poi in particolare le sezioni monocratiche di tali uffici hanno visto instaurarsi un aumento vertiginoso delle pendenze, dell'arretrato e della durata dei procedimenti²⁰⁴, che si potrebbe così finalmente

¹⁹⁹ Ciò, ovviamente, in ossequio all'art. 39, comma 1, d.lgs. 274/2000, il quale affida la competenza per il giudizio d'appello, nei confronti delle sentenze del giudice di pace, al tribunale in composizione monocratica del circondario in cui ha sede il decisore di prime cure.

²⁰⁰ Commissione costituita con d.m. 23 aprile 2021. La relazione finale e la bozza di articolato proposta possono ritrovarsi al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_36_0.page?contentId=COS341534&previousPage=mg_1_36#.

²⁰¹ Si veda l'art. 2 dell'articolato predisposto dalla Commissione Castelli.

²⁰² Secondo l'art. 2, comma 1, lett. b) dello schema di decreto legislativo di attuazione della l. 134/2021, ciò dovrebbe accadere per il reato di cui art. 582 c.p., che, vedendo estesa la punibilità a querela alle cd. lesioni lievi, comporterà un indiretto ampliamento della competenza della magistratura onoraria.

²⁰³ È, infatti, ovvio che, i limiti oggettivi all'appello, esistenti nella disciplina del giudice di pace (artt. 36 e ss. d.lgs. 274/2000), renderebbero i gravami effettivamente presentati molti meno delle cause oggi attribuite ai tribunali quali giudice di prime cure.

²⁰⁴ Si consenta il rinvio in proposito a GIALUZ-DELLA TORRE, *op. ult. cit.*, 59 s., 80 s., 86, 205 s.

contrastare in modo adeguato.

A conferma della sostenibilità di una redistribuzione in senso discendente degli affari penali sta anche il fatto che, al contrario dei tribunali e delle corti d'appello, i giudici di pace risultano, al momento, "sottoutilizzati" in ambito penale. Anche a seguito di alcune recenti novelle²⁰⁵, essi hanno visto ridursi notevolmente le sopravvenienze²⁰⁶, essendo oramai chiamati a gestire solo circa un decimo delle notizie di reato di autore noto rispetto a tribunali²⁰⁷. Il che ben spiega perché riescano a tenere sotto controllo i principali indicatori di efficienza, come il *disposition time*²⁰⁸ e il numero di pendenze²⁰⁹.

Certo, in prospettiva, è ovvio che il prerequisite essenziale, per compiere una modifica nel senso qui prospettato, è quello di portare a termine un riassetto complessivo più accettabile della magistratura onoraria, rispetto a quanto fatto dal d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116²¹⁰. E ciò, sia a livello ordinamentale - assicurando a tale componente della magistratura condizioni lavorative ed economiche finalmente adeguate²¹¹ -, sia strutturale, potenziandone, in proporzione, gli

²⁰⁵ La Commissione Castelli ha portato l'esempio della l. 23 marzo 2016, n. 41.

²⁰⁶ A riprova di un tanto, basti pensare che, stando ai dati del Ministero della Giustizia, all'aggregato nazionale di 253.503 sopravvenienze in procura per reati di competenza del giudice di pace del 2012, corrispondono le 140.574 del 2019 e le 112.879 del 2021. Ma lo stesso *trend* si può esaminare a livello giurisdizionale: alle 222.235 sopravvenienze complessive presso gli uffici del giudice di pace del 2012, corrispondono le 146.929 del 2019 e le 119.840 del 2021.

²⁰⁷ Difatti, nel 2021, alle 1.009.109 sopravvenienze complessive dei tribunali sono corrisposte le 119.840 dei giudici di pace.

²⁰⁸ Tramite il metodo del *disposition time* è, invero, possibile stimare che, nel 2021, la durata media della fase dibattimentale dinanzi ai giudici di pace è stata di circa 507 giorni, a fronte dei 766 dinanzi ai tribunali monocratici e dei 822 dei tribunali collegiali.

²⁰⁹ Stando ai dati ministeriali, alle 160.709 pendenze complessive del 2012 dei giudici di pace sono corrisposte le 99.414 del 2021 (-38%). Al contrario, per i tribunali monocratici alle 483.785 pendenze del 2012 sono corrisposte le 621.033 del 2021 (+28%).

²¹⁰ Ed è proprio in quest'ottica che si è mosso il lodevole lavoro della Commissione Castelli. Per un commento a tale iniziativa, v. AGHINA, *La proposta di modifica della riforma del d.lgs. n. 116/2017 sulla magistratura onoraria elaborata dalla Commissione ministeriale*, in www.giustiziainsieme.it, 4 agosto 2021.

²¹¹ È, d'altra parte, ben noto il contenzioso giuslavoristico sviluppatosi in materia, che ha portato alla condanna del nostro Paese da parte della Corte di giustizia UE (cfr. la sentenza C-658/18 del 16 luglio 2020) e all'apertura di una procedura d'infrazione europea, attualmente pendente, pur a fronte della stabilizzazione dei magistrati onorari di lungo corso, disposta dalla legge di bilancio 2022 (sul punto v. BUFFONI, *La legge di bilancio stabilizza i magistrati onorari di lungo corso*, in www.sistemapenale.it, 28 gennaio 2022). A quest'ultimo riguardo, la Commissione ha affermato di ritenere che la nuova normativa non abbia risolto tutti i problemi: cfr. il documento *Informazioni sul seguito dato alla denuncia protocollata con il numero di riferimento CHAP(2015)1071 - Aggiornamento del mese di luglio 2022*, in www.ec.europa.eu.

organici²¹². A questo fine, un'idea utile potrebbe essere quella di rafforzare ancor di più il “ponte di collegamento” tra ufficio per il processo e accesso alla magistratura onoraria, già creato dal d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito in l. 6 agosto 2021, n. 113, il quale ha inserito tra i titoli preferenziali di accesso l'aver svolto positivamente le funzioni di addetto all'UPP. Se si riuscisse a creare un legame costante tra tali organi, vantaggioso per il percorso di crescita dei giovani più meritevoli, avremmo un numero elevato di giudici di pace di età meno avanzata, motivati e già inseriti sul “campo”, in quanto diretta emanazione degli uffici giudiziari, in cui hanno già prestato servizio come collaboratori.

Sul piano penale, la riforma andrebbe poi completata con delle modifiche mirate al d.lgs. 274/2000. A livello sostanziale, si potrebbe intervenire in prospettiva sanzionatoria, eventualmente aumentando l'ammontare delle pene pecuniarie o delle sanzioni “paradentive” per le singole fattispecie trasferite alla magistratura onoraria. Per quanto concerne il piano processuale, è, invece, possibile pensare di abbandonare il dogma della monocraticità del giudizio d'appello nei confronti delle pronunce del giudice di pace, aprendo, invece, a una competenza in proposito del tribunale in composizione collegiale, quantomeno per una serie di illeciti. È chiaro che, così facendo, si introdurrebbe una garanzia significativa in favore della correttezza dell'accertamento, visto l'indiscutibile rilievo del momento dialettico tra i diversi membri di un collegio, e si supererebbero le critiche avanzate nei confronti dell'idea, ventilata proprio nella versione originaria del d.d.l. C. 2435 e poi abbandonata, di ampliare le ipotesi di monocraticità in appello per i reati minori²¹³.

Laddove un intervento di questo tipo – preferibile, in quanto idoneo a instaurare un circolo virtuoso di efficienza per l'intero sistema – non fosse percorribile, si potrebbe ripiegare sull'obiettivo settoriale di introdurre nuove modifiche alla morfologia dell'appello. Anche in questo caso, dovendosi perseguire lo scopo primario di riequilibrare le cause da definire e le risorse a disposizione, i ritocchi dovrebbero essere indirizzati principalmente a ridurre il numero di sopravvenienze e ad aumentare le capacità definitorie dei giudici. Da tale prospettiva, non mancano le proposte – che vanno dalla configurazione del

²¹² Sulle carenze organiche che affliggono pure tali uffici si consenta il rinvio a GIALUZ-DELLA TORRE, *op. ult. cit.*, 260-262.

²¹³ Il riferimento va all'art. 7, comma 1, lett. *f* del d.d.l. C. 2435, il quale voleva stabilire la previsione della monocraticità in appello per i procedimenti a citazione diretta di cui all'art. 550 c.p.p. In prospettiva critica nei confronti di tale proposta, cfr. AGOSTINO, *Il giudizio d'appello monocratico che verrà*, in *www.la legislazione penale.eu*, 23 luglio 2020.

rimedio a critica vincolata²¹⁴, all'introduzione, anche in secondo grado, di vagli semplificati sulla "manifesta inammissibilità"²¹⁵ o sulla "manifesta infondatezza"²¹⁶ del gravame, per arrivare fino all'estensione ulteriore dell'area dell'inappellabilità²¹⁷ - effettivamente capaci di sgravare le corti, anche perché in grado, in alcuni casi, di meglio contrastare le impugnazioni puramente dilatorie²¹⁸. Tuttavia, pure modifiche siffatte, oltre a poter presentare controindicazioni per le prerogative difensive²¹⁹, rischierebbero di risultare di difficile approvazione, come dimostra proprio il recente rifiuto nei confronti dei suggerimenti più innovativi avanzati dalla Commissione Lattanzi.

Quel che è ovvio è che ogni riforma dell'appello, che non voglia minare alla radice i diritti fondamentali dei prevenuti, non potrà mai, da sola, avere successo, laddove non sia accompagnata anche da un piano ambizioso di investimenti, volto a limitare le gravi scoperture, che affliggono molti uffici territoriali. Lo si è visto: la crisi dell'istituto si deve, soprattutto, all'insufficiente numero di magistrati effettivamente in servizio, nonché alle carenze di personale amministrativo e alle difficoltà logistiche, che affliggono molte corti d'appello. Ne consegue che è proprio su questi temi - ancora troppo sottovalutati - che bisogna insistere con maggiore perseveranza, stanziando più risorse e impiegando al meglio quelle disponibili.

Il primo passo da compiere in proposito è, evidentemente, quello di porre rimedio, una volta per tutte, alla «totale absurdità delle configurazioni degli organici che sembra rispondere più a sedimentazioni storiche e a ragioni casuali che a qualsiasi parametro razionale»²²⁰. Da questa prospettiva, vanno nella giusta

²¹⁴ Per una "difesa" dell'idea, riportata in auge dalla Commissione Lattanzi, di trasformare l'appello in un mezzo di impugnazione a critica vincolata, cfr. BARGIS, *Non c'è pace per le impugnazioni*, cit., 5 s. In precedenza, v. anche BARGIS-BELLUTA, *Linee guida per una riforma dell'appello*, in BARGIS-BELLUTA, *op. cit.*, 290 ss. In senso critico, v., invece, FERRUA, *Appunti critici*, cit., 4 s.

²¹⁵ In questa prospettiva, cfr. BARGIS-BELLUTA, *op. cit.*, 295.

²¹⁶ In senso favorevole nei confronti di una tale estensione, v., tra gli altri, CITTERIO, *op. cit.* e IACOVIELLO, *op. cit.*, 808 s.

²¹⁷ Al riguardo, v. CIAMPI, *op. cit.* 34 s., il quale, sull'onda delle proposte della Commissione Lattanzi, suggerisce di trasformare il rimedio di merito in uno strumento esperibile unicamente dall'imputato e solo laddove venga irrogata una pena detentiva.

²¹⁸ Parla di un *mare magnum* di appelli proposti al solo fine di posticipare l'esecutività della sentenza, BELLUTA, *L'appello*, cit., 231.

²¹⁹ Ciò, ovviamente, vale, soprattutto, per la causa di inammissibilità per "manifesta infondatezza", viste le difficoltà che sussistono nell'individuare il confine rispetto alla mera infondatezza: sulle quali cfr., per tutti, MARAFIOTI, *Selezione dei ricorsi penali e verifica d'inammissibilità*, Torino, 2004, 122 ss. e MAZZA, *La nuova cultura dell'inammissibilità fra paradossi e finzioni legislative*, in *Cass. pen.*, 2017, 3472 ss.

²²⁰ Questa è l'autorevole opinione di CASTELLI, Standard, *carichi esigibili, carichi sostenibili: discussione infinita o indicazioni di lavoro concrete?*, in *Quest. giust.*, 24 giugno 2015. Sulla persistente attualità di

direzione strumenti, tesi a fornire agli uffici più in difficoltà un supplemento straordinario di giudici e di pubblici ministeri, come quello delle “piante organiche flessibili”, la cui determinazione è stata di recente completata dall’amministrazione²²¹. Senonché, come è stato riconosciuto da parte della magistratura, vista la dotazione ancora molto modesta del meccanismo²²², è impensabile che lo stesso sia da solo in grado di rimediare alla gravità della situazione²²³.

Alla luce di quanto osservato nel presente studio, sarà dunque chiaro come rimanga assolutamente prioritario risolvere i problemi strutturali che affliggono le Corti d’appello di maggiori dimensioni, tra cui, in particolare, quelle di Roma e di Napoli²²⁴. A questo proposito, si potrebbe persino valutare l’opportunità di compiere, a valle di uno studio accurato, una rimodulazione della geografia giudiziaria di uno o di entrambi tali uffici, istituendo sezioni distaccate di corte d’appello, chiamate ad assorbire una parte delle impugnazioni²²⁵. Un’operazione, quest’ultima, di parziale riassetto della mappa, indubbiamente squilibrata, dei giudici di seconde cure italiani²²⁶, che, per dare frutti positivi, dovrebbe, tuttavia, essere a sua volta accompagnata da ancor più importanti investimenti logistici e organici.

tale giudizio negativo, cfr. MODENA, *La revisione delle piante organiche della magistratura: ancora un’occasione mancata*, in www.giustiziainsieme.it, 4 agosto 2021.

²²¹ Cfr. d.m. del 23 marzo 2022, recante determinazione delle piante organiche flessibili distrettuali del personale di magistratura.

²²² Si tratta di sole 179 unità complessive, di cui 125 con funzioni giudicanti e 54 con funzioni requirenti.

²²³ Lo riconosce DE CAROLIS DI PROSEDI, *Relazione per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2022*, cit., 13.

²²⁴ Come ammesso da PANZANI, *Relazione per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2017 del Presidente della Corte d’appello di Roma*, Roma, 28 gennaio 2017, 41 s., «se si risolvesse il problema dell’arretrato delle più grandi corti d’appello, Roma e Napoli, si sarebbe fatto un serio passo in avanti nella soluzione» della crisi complessiva dell’appello penale.

²²⁵ L’utilità di una modifica di questo tipo, rispetto al semplice rafforzamento degli organici, si comprenderà tenuto conto del fatto che la stessa CEPEJ (cfr. il documento, *Linee guida sulla revisione della geografia giudiziaria*, CEPEJGT-QUAL(2013)2, 21 giugno 2013) ha riconosciuto che la produttività degli uffici trova il suo apice nelle strutture di dimensioni medie, mentre diminuisce sia in quelle troppo piccole, sia quando l’organico supera un certo numero di magistrati. Ebbene, non sfuggirà che, andando a scindere i distretti in questione, si riuscirebbe a evitare che la grandezza eccessiva di tali uffici finisca per ridurne la funzionalità.

²²⁶ Si vedano, al riguardo, i dati riportati nella relazione illustrativa della “Commissione Vietti” (istituita con d.m. 12 agosto 2015), reperibile al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_36_0.page?facetNode_1=0_10&facetNode_2=0_10_18&contentId=COS119573&previousPage=mg_1_36, la quale era stata incaricata di rideterminare la geografia giudiziaria delle corti d’appello.

Portate a termine queste riforme²²⁷, le patologie del giudizio penale di seconda istanza dovrebbero, via via, essere riassorbite. Sennonché, va avvertito che il tempo necessario per erodere del tutto la mole abnorme di pendenze accumulate non sarebbe comunque breve: i numeri provano che, per raggiungere questo scopo, ci vorrebbe l'eventualità, del tutto irrealizzabile, di interi anni a sopravvenienze zero²²⁸. Ebbene, proprio questa consapevolezza porta a dire che, per aiutare il sistema a ripartire in un lasso cronologico minore, sarebbe estremamente utile adottare un eccezionale provvedimento di amnistia²²⁹. Se è ben vero che l'abuso della legislazione clemenziale, fatto nel nostro Paese fino agli anni Novanta²³⁰, aveva minato alla radice l'effettività dell'ordinamento, è altrettanto indiscutibile che adottarne oggi uno chirurgico, a valle della pandemia da COVID-19, produrrebbe vantaggi notevoli. In prima battuta, ciò permetterebbe a tutti gli uffici giudiziari di erodere, in modo più rapido, una parte delle pendenze e dell'arretrato; eventualità che – è palese – favorirebbe pure lo scopo, essenziale per il mantenimento degli impegni presi con l'Unione europea, di riduzione del *disposition time*. In secondo luogo, l'adozione di un'amnistia consentirebbe di evitare un paradossale, ulteriore peggioramento delle condizioni della giustizia italiana, fintanto che le riforme in cantiere non diano frutti positivi. Infine, una mossa di questo tipo gioverebbe anche agli istituti carcerari, riducendone il tasso, sempre troppo elevato, di sovraffollamento. Certo, è chiaro che strade di questo tipo, così come quella, altrettanto auspicabile, di una depenalizzazione mirata, sono assai difficili da percorrere, vista la contrarietà cronica di una parte delle forze politiche. Ma occorre fare i conti

²²⁷ Alle quali si potrebbe aggiungere pure una novella, di matrice ordinamentale, finalizzata a disboscare le svariate funzioni amministrative affidate alle corti d'appello. Onde rendersi conto di come si tratti di compiti gravosi, basti pensare che, stando a MELIADÒ, *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022*, cit., 16, nel distretto romano il personale complessivamente destinato ad attività non a diretto supporto della giurisdizione era, a inizio 2022, circa il 32% di quello in forza. Risorse oltremodo ingenti, dunque, che, se in parte reimpiegate per compiti di *ius dicere*, potrebbero contribuire, in modo strategico, a risolvere la crisi dell'appello penale.

²²⁸ Con la capacità di esaurimento del 2021, ci vorrebbero circa due anni e mezzo senza nuove cause sopravvenute, onde portare a 0 le pendenze residue presso le corti d'appello.

²²⁹ Si tratta di una tesi, che si è già avuta modo di argomentare in GIALUZ-DELLA TORRE, *op. ult. cit.*, 406 ss., condivisa, tanto dalla magistratura (v. NATALE, *La cd. "riforma Cartabia" e la giustizia penale*, in *Quest. giust.*, 24 marzo 2022, 23), quanto dall'avvocatura (PUCETTI, *Riforma Cartabia: non ci resta che attendere*, in *www.cfnews.it*, 29 settembre 2021).

²³⁰ Fino alla modifica dell'art. 79 Cost. del 1992, l'Italia è stata, per riprendere le parole di SALVEMINI, *Anno santo e amnistia*, in *Scritti vari (1900-1957)*, Milano, 1978, 889, il «paese delle amnistie». Onde avere una conferma di ciò, basti pensare che, nell'arco cronologico che va dal 1861 al 1992, sono stati approvati 333 provvedimenti di clemenza, in media uno ogni quattro mesi.

con il principio di realtà. E riconoscere che - come si è avuto modo di dimostrare nel presente lavoro - già il regime attuale non starebbe in piedi senza meccanismi, come la prescrizione e l'improcedibilità, che operano, in buona sostanza, quali forme di "amnistie occulte". Meglio, dunque, che sia il legislatore a gestire la ripartenza del sistema tramite un mirato provvedimento clemenziale, al posto di lasciare che sia la magistratura a dover assumere, *de facto*, questo compito, facendo spirare, ogni anno, quote abnormi di regiudicande.