



Processo Penale

Le impugnazioni del pubblico ministero

Limiti e prospettive problematiche

di [Alberto Macchia](#)

7 settembre 2026

ABSTRACT

Il regime delle impugnazioni riservate al pubblico ministero ha subito numerose modifiche nel corso di questi ultimi anni, anche alla luce delle varie pronunce della Corte costituzionale, chiamata ad intervenire su una equilibrata attuazione del principio di parità delle armi e della ragionevolezza delle mutevoli scelte del legislatore. Il quadro è ancora tutto da delineare, ma la tendenziale riduzione dei poteri impugnatori del pubblico ministero sembra innegabile.

Sommario: 1. [Il diritto di impugnazione nel quadro costituzionale, convenzionale e sovranazionale di riferimento](#) – 2. [La Legge Pecorella: antefatti e postfatti](#) – 3. [La riforma](#)

Orlando e la erosione dei poteri impugnatori del p.m. in sede di appello – 4. L’avallo della nuova disciplina da parte della Corte costituzionale – 5. La inammissibilità dell’appello del pubblico ministero in favore dell’imputato – 6. La eliminazione dell’appello incidentale del pubblico ministero – 7. La riforma Cartabia e i nuovi limiti generalizzati all’appello – 8. La riforma Nordio e i dubbi di legittimità costituzionale – 9. La questione di costituzionalità sollevata dalla Corte di appello di Milano

1. Il diritto di impugnazione nel quadro costituzionale, convenzionale e sovranazionale di riferimento

L’art. 2 del Protocollo addizionale n. 7 della Convenzione EDU (entrato in vigore per l’Italia il 1 febbraio 1992) stabilisce, come è noto, il diritto ad un doppio grado di giudizio in materia penale, puntualizzando che «1. Chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale ha il diritto di sottoporre ad un tribunale della giurisdizione superiore la dichiarazione di colpa o la condanna. L’esercizio di questo diritto, ivi inclusi i motivi per cui esso può essere invocato, sarà stabilito per legge. 2. Tale diritto potrà essere oggetto di eccezioni in caso di infrazioni minori come stabilito da legge o in casi nei quali la persona interessata sia stata giudicata in prima istanza da un tribunale della giurisdizione più elevata o sia stata dichiarata colpevole e condannata a seguito di un ricorso avverso il suo proscioglimento.»[\[1\]](#)

La Corte EDU ha, come è altrettanto noto, più volte sottolineato che gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento per l’applicazione di questa disposizione, nel rispetto dell’essenza di tale diritto. Non sono pertanto tenuti a prevedere la possibilità di impugnare una sentenza di merito, giacché possono limitare l’esercizio di tale facoltà processuale all’esame di questioni di diritto e possono imporre un’autorizzazione preliminare prima di presentare un ricorso. Dunque, il doppio grado è assicurato anche dalla sola presenza di un rimedio di legittimità, come il nostro ricorso per cassazione, e si potrebbe subordinare l’accesso al grado ulteriore ad un “filtro” di ammissibilità, escludendo addirittura il doppio grado qualora il reato sia di scarsa rilevanza o il primo grado di giudizio sia stato celebrato davanti all’organo posto al vertice della piramide giurisdizionale o l’imputato sia stato condannato a seguito di un ricorso proposto avverso il suo proscioglimento[\[2\]](#).

Ma soprattutto – ed è questo il dato che qui merita di essere rimarcato – il diritto al doppio grado è circoscritto al campo penale, e prende in considerazione esclusivamente la persona che abbia subito una condanna come autore di una “infrazione penale”, intendendosi per tale la nozione “valoriale” che essa ha assunto nella giurisprudenza della Corte EDU, a partire dai noti criteri *Engels*.

L’art. 14, comma 5, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966, stabilisce, anch’esso, che «Ogni individuo condannato per un reato ha diritto a che l’accertamento della sua colpevolezza e la condanna siano riesaminati da un tribunale di seconda istanza in conformità della legge».

La nostra Carta costituzionale, a sua volta, menziona, come strumento impugnatorio, soltanto il ricorso per cassazione, continuando a stabilire, nel pur riformato art. 111, che «Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge».

Da qui l’affermazione secondo la quale non sussiste violazione dell’art. 24 Cost. nelle ipotesi in cui si realizzi la perdita di un grado di giudizio, dal momento che è giurisprudenza pacifica della Corte costituzionale che la garanzia del doppio grado non gode, di per sé, di copertura costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 119 del 2017; sentenza n. 243 del 2014; ordinanze n. 42 del 2014, n. 190 del 2013, n. 410 del 2007 e n. 84 del 2003).

Ma ci sembra opportuno ricordare che la stessa Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 26 del 2007 – sulla quale necessariamente dovremo tornare – ha sottolineato come, sul versante dei soggetti legittimati a proporre impugnazione, sia dirimente il rilievo che, alla luce della disciplina – più recente ed analitica di quella del Patto internazionale – dell’art. 2 del Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione europea (su cui soprattutto avevano fatto leva i lavori parlamentari della cosiddetta Legge Pecorella), il diritto della persona dichiarata colpevole di un reato al riesame della «dichiarazione di colpa o di condanna», da parte di un tribunale superiore, può essere oggetto di eccezioni – oltre che «in caso di infrazioni minori» e «in casi nei quali la persona interessata sia stata giudicata in prima istanza da un tribunale della giurisdizione più elevata» – anche quando essa «sia stata dichiarata colpevole e condannata a seguito di un ricorso avverso il suo proscioglimento» (paragrafo 2 del citato art. 2).

Quest’ultima eccezione, osservò infatti la Corte, presuppone, evidentemente, che la legge interna contempli un potere di impugnazione *contra reum*, e quindi a favore dell’organo dell’accusa; essa implica pertanto il riconoscimento che tale potere – anche quando si tratti di impugnazione di

merito – è compatibile con il sistema di tutela delineato dalla Convenzione e dallo stesso Protocollo, come del resto conferma la legislazione vigente in buona parte dei Paesi dell'Europa continentale.

Ci troviamo dunque in presenza di aree e di livelli diversi di garanzie: le fonti sovranazionali e convenzionali segnalano un diritto al riesame soggettivamente ed oggettivamente circoscritto; sul piano soggettivo, si evoca, infatti, una tutela limitata al condannato in sede penale, con esclusione di altre parti, necessarie od eventuali, del processo; sul piano oggettivo, l'esercizio di quel diritto comporta la devoluzione della dichiarazione di colpevolezza o della condanna ad una giurisdizione “superiore”. Dunque, non una “opposizione” davanti allo stesso giudice, ma un “ricorso” ad un organo di grado diverso. Inoltre, la circostanza che il diritto per il condannato di adire un secondo grado di giurisdizione, possa essere escluso quante volte la condanna sia stata pronunciata a seguito di “ricorso avverso il suo proscioglimento”, sta a significare – come ha puntualmente sottolineato la Corte costituzionale – che vi sia un soggetto legittimato a contrastare in sede impugnatoria, una pronuncia assolutoria in sede di giudizio di primo grado. Chi sia poi il soggetto legittimato è un problema di legislazione domestica: quel che conta, ci sembra, è che il Protocollo CEDU, nell'introdurre l'eccezione alla regola del doppio grado di giudizio per il condannato, evochi un potere impugnatorio contro le sentenze di proscioglimento che non soltanto è reputato compatibile con i principi della Convenzione, ma ne postuli addirittura la “naturale” coesistenza, proprio nel quadro del paradigma del “giusto” processo (che tale può dirsi solo se assicurati i diritti di tutte le parti, anche se “avverse” all'imputato, come le vittime o i danneggiati) ed in condizioni di “sostanziale” parità delle armi.

Sul versante delle garanzie costituzionali, come si è accennato, la Carta fondamentale non distingue, invece, il versante soggettivo, dal momento che la ricorribilità in cassazione di tutte le sentenze – a qualunque decisione siano pervenute – viene pariteticamente assicurata a tutte le parti del processo; mentre, sul piano oggettivo, è garantito solo un rimedio di legittimità, per violazione di legge.

In questo ambito, la “tradizione” di una eguale ripartizione della legittimazione a proporre impugnazione, tra imputato e pubblico ministero, non ha subito particolari modifiche fino a tempi abbastanza recenti.

Sul tema delle impugnazioni, infatti, mentre sarebbe stato da attendersi, con il nuovo codice di procedura penale e con la sua marcata opzione accusatoria, un significativo mutamento di prospettive (la pluralità dei gradi di impugnazione era infatti tipica dei sistemi inquisitori), nulla è stato realmente innovato, tanto sul versante dell'appello e delle sue ambigue connotazioni (a

metà strada tra la *revisio prioris instantiae* ed il *novum iudicium*), che sulla legittimazione ad impugnare[3].

Ne scaturì, come è noto, un regime “lasco” e tendenzialmente paritetico di appellabilità, dal momento che l’originario testo dell’art. 593 del codice di rito, stabiliva che, salvo che per le sentenze pronunciate a seguito di giudizio abbreviato o di patteggiamento e le sentenze anticipate di proscioglimento, l’imputato ed il pubblico ministero potessero appellare contro le sentenze di condanna o di proscioglimento, salvo – quanto all’imputato – che il proscioglimento fosse stato pronunciato perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto. L’inappellabilità oggettiva era circoscritta alle sentenze di condanna per contravvenzioni in ordine alle quali era stata applicata soltanto la pena dell’ammenda o le sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa.

Unico significativo mutamento – nel tentativo dichiarato di limitare il ricorso ad appelli “azzardati” – fu la reintroduzione, in ossequio alla direttiva 90) della legge delega, dell’appello incidentale, già dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 177 del 1971 e per questo dal nuovo codice consentito a tutte le parti non appellanti in via principale; stabiliva, in articolare, l’art. 595, comma 3, che l’appello incidentale del pubblico ministero producesse gli effetti previsti dall’art. 597, comma 2 – tracciando così confini di devoluzione analoghi a quelli che scaturivano dall’appello principale – puntualizzando, peraltro, che tali effetti non potessero essere prodotti nei confronti del coimputato non appellante che non avesse partecipato al giudizio di appello, richiamandosi, poi, le disposizioni sulla estensione della impugnazione.

A parte la rievocazione dell’istituto dell’appello incidentale, sul quale occorrerà tornare, si potrebbe dire *nihil sub sole novum*.

La riforma costituzionale sul “giusto processo” e la relativa legge di attuazione n. 63 del 2001, non toccarono il tema delle impugnazioni, ma si concentrarono su una “sistematizzazione” costituzionale e di disciplina processuale del contraddittorio quale nucleo centrale del dibattimento di primo grado, che assumeva, così, le sembianze di un modello in cui la dialettica probatoria doveva esaurire, anche sul piano euristico, il tema del decidere, al di là di ogni ragionevole dubbio, secondo una formula che fu introdotta con la legge n. 46 del 2006. Vale a dire, proprio la cosiddetta Legge Pecorella.

2. La Legge Pecorella: antefatti e postfatti

La Legge Pecorella irrompe sullo scenario giuridico delle impugnazioni all'esito di un dibattito ormai centenario. Già nella Relazione al Re sul Progetto definitivo del codice di procedura penale Finocchiaro-Aprile del 1913, si puntualizzavano, infatti, i temi di un contrasto mai sopitosi, circa il più "critico" dei rimedi impugnatori: l'appello.

Si legge infatti in quel documento: «Relativamente alla prima forma di impugnazione, quella dell'appello, si ripresentava una questione tante volte sollevata e del più alto interesse: se dovesse affermarsi che l'appello devolve il processo nella sua totalità alla cognizione del secondo giudice. Per altro, in conformità ai principii ch' io avevo accolti nel progetto, prevalse anche nelle discussioni il concetto che il riesame debba essere completo se l'appello sia interposto dal pubblico ministero, e debba al contrario essere limitato ai punti designati, se l'appello sia interposto dal condannato. Parve alla Commissione della Camera dei deputati e alla grande maggioranza della Commissione Reale che il sistema opposto, pure rigidamente logico, troppo avrebbe urtato contro uno stato legislativo oramai tradizionale; si ricordò che il giudice di primo grado ha il vantaggio di una più esatta e immediata percezione dei fatti; né si omise di osservare che il sistema opposto può avere il significato e l'effetto di un'intimidazione a non valersi di un rimedio dalla legge accordato. La stessa Commissione del Senato, pure ritenendo giunto il momento di debellare un antico pregiudizio, si rendeva conto di sentimenti ormai diffusi e radicati nella coscienza comune, e portava la questione su un altro terreno: anziché modificare la disposizione di legge che regola l'effetto devolutivo dell'appello, dettare norme che consentano al pubblico ministero presso il giudice di appello di interporre gravame nel momento in cui è posto in grado di esaminare a pieno gli atti del procedimento. Questa soluzione indiretta era tale da sedurre la mente di chiunque avesse coscienza della gravità del problema. Ma le considerazioni sopra esposte mi distolsero da adottarla interamente. Mi convinsi però della opportunità di concedere al pubblico ministero presso il giudice d'appello termini più larghi di quelli consentiti nel progetto».

Dunque, è "soltanto l'appello del pubblico ministero", come recitava l'art. 480 di quel codice, che attribuiva "al giudice superiore la piena cognizione del procedimento", designando la ambiguità del rimedio impugnatorio che finiva per atteggiarsi diversamente a seconda della parte che lo esercitava.

Ma, in disparte il non trascurabile problema teorico di cui si è detto – gravido, però, di conseguenze pratiche – restava il nodo di fondo sull'*an* (oltre che sul *quomodo*) di un secondo

grado di giudizio di merito. Da un lato, infatti, si sono evocate da più parti osservazioni critiche essenzialmente fondate sulla efficienza del processo[4]; dall'altro si sono addotte considerazioni di tipo gnoseologico, sul rilievo che, attesa la opzione accusatoria, il convincimento del giudice deve essere guidato dalla formazione della prova in dibattimento, secondo paradigmi di oralità ed immediatezza, e, dunque, difficilmente riproducibile in una sede, come quella dell'appello, fondata sugli atti raccolti in primo grado senza una nuova istruttoria. Il che, si è detto, un secondo grado di merito avrebbe corso il rischio non di emendare gli errori del primo grado, ma di aggiungerne di nuovi o di aggravare quelli già commessi[5].

Sull'opposto versante, militava, come si è visto, una risalente tradizione, che affondava le sue radici in quello che si è detto essere un criterio di logica del pensiero, prima ancora che di logica del processo[6], dal momento che, come per la verifica del fondamento di una legge scientifica, che ha bisogno del suo accreditamento da parte della comunità scientifica che si occupa della materia, allo stesso modo la sentenza di primo grado dovrebbe poter essere avallata sulla base di un controllo stimolato dalla dialettica delle parti per correggerne gli eventuali errori.

Il nucleo della polemica, però, ha finito per concentrarsi sulla compatibilità o meno, rispetto al modello accusatorio, dell'appello del pubblico ministero, intravedendosi una sorta di incompatibilità logica tra una assoluzione pronunciata *pleno iure* nel contraddittorio fra le parti nel giudizio di primo grado e l'ipotesi che la stessa potesse essere ribaltata in appello, senza contaminare la regola del B.A.R.D., posta a fondamento del giudizio di condanna: se un giudice ha assolto ed altro giudice ha condannato, si prospetterebbe infatti, ontologicamente, un ragionevole dubbio sulla responsabilità dell'imputato[7].

In questo controverso quadro di riferimento si venne ad inserire la legge n. 46 del 2006 che giunse, come è noto, all'esito di un percorso accidentato, in quanto venne fatta oggetto di un messaggio alle Camere da parte del Capo dello Stato a norma dell'art. 74 Cost, nel quale venivano segnalate non poche aporie e problematiche di rilievo costituzionale[8]. Il Parlamento recepì solo in parte i rilievi, dal momento che nella legge definitivamente approvata si individuò un assai circoscritto ambito in cui l'appello del pubblico ministero veniva ammesso, rappresentato dalle ipotesi (più teoriche che pratiche), in cui fossero state scoperte o portate ad emersione nuove prove decisive.

Si innescò, o forse meglio, si acuì, una vivace polemica tra favorevoli e contrari alla riforma, fintato che, con le sentenze n. 26 del 2007 e n. 85 del 2008[9], la Corte costituzionale non dichiarò costituzionalmente illegittima, in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost. la preclusione all'appello avverso le sentenze di proscioglimento da parte del pubblico ministero, ampliando

corrispondentemente, anche l'appellabilità delle medesime sentenze da parte dell'imputato. La Corte, nel frangente rammentò come le posizioni del pubblico ministero e dell'imputato fossero nel processo naturalmente differenti, e quindi fosse del tutto coerente che i relativi diritti e facoltà processuali dessero luogo ad una disciplina asimmetrica: una asimmetria, però, puntualizzò la Corte, che in tanto poteva giustificarsi, in quanto fosse assistita dal canone della ragionevolezza. «Tale vaglio di ragionevolezza – sottolineò la Corte – va evidentemente condotto sulla base del rapporto comparativo tra la *ratio* che ispira, nel singolo caso, la norma generatrice della disparità e l'ampiezza dello “scalino” da essa creato tra le posizioni delle parti: mirando segnatamente ad acclarare l'adeguatezza della *ratio* e la proporzionalità dell'ampiezza di tale “scalino” rispetto a quest'ultima. Siffatta verifica non può essere pretermessa, se non a prezzo di un sostanziale svuotamento, *in parte qua*, della clausola della parità delle parti: non potendosi ipotizzare, ad esempio, che la posizione di vantaggio di cui fisiologicamente fruisce l'organo dell'accusa nella fase delle indagini preliminari, sul piano della ricchezza degli strumenti investigativi – posizione di vantaggio che riflette il ruolo istituzionale di detto organo, avuto riguardo anche al carattere “invasivo” e “coercitivo” di determinati mezzi d'indagine – abiliti di per sé sola il legislatore, in nome di un'esigenza di “riequilibrio”, a qualsiasi *deminutio*, anche la più radicale, dei poteri del pubblico ministero nell'ambito di tutte le successive fasi. Una simile impostazione – negando, di fatto, l'esistenza di limiti di compatibilità costituzionale alla distribuzione asimmetrica delle facoltà processuali tra i contendenti – priverebbe di ogni concreta valenza la clausola di parità: risultato, questo, tanto meno accettabile a fronte della sua attuale assunzione ad espresso ed autonomo precetto costituzionale»[\[10\]](#).

Le limitazioni al potere di appello del pubblico ministero in sede di giudizio ordinario erano dunque irragionevoli, in quanto integrali (nel senso che le stesse riguardavano ogni caso di proscioglimento), generalizzate (in quanto operavano in riferimento a qualsiasi reato) e unilaterali (dal momento che non trovavano “contropartite”, come nel caso del giudizio abbreviato, per il quale il pubblico ministero vedeva utilizzabili tutto gli atti compiuti nel corso delle indagini preliminari).

La decisione della Corte, assume, però, anche un rilievo “disarticolante” rispetto al *leit motiv* degli assertori della soluzione censurata dalla stessa Corte. A sostegno, infatti, della legge Pecorella, «si era rilevato, anzitutto, che l'avvenuto proscioglimento in primo grado – rafforzando la presunzione di non colpevolezza – impedirebbe che l'imputato, già dichiarato innocente da un giudice, possa essere considerato da altro giudice colpevole del reato contestatogli «al di là di ogni ragionevole dubbio», secondo quanto richiesto, ai fini della condanna, dall'art. 533, comma 1, cod. proc. pen., come novellato dall'art. 5 della stessa legge n.

46 del 2006. In simile situazione, la reiterazione dei tentativi dello Stato per condannare un individuo già risultato innocente verrebbe dunque ad assumere una connotazione “persecutoria”, contraria ai «principi di uno Stato democratico» (in questo senso, in particolare, l’illustrazione della proposta di legge A.C. 4604 da parte dei relatori alla Commissione giustizia della Camera dei deputati).

Al riguardo, è peraltro sufficiente osservare – ha sottolineato la Corte – come la sussistenza o meno della colpevolezza dell’imputato «al di là di ogni ragionevole dubbio» rappresenti la risultante di una valutazione: e la previsione di un secondo grado di giurisdizione di merito trova la sua giustificazione proprio nell’opportunità di una verifica piena della correttezza delle valutazioni del giudice di primo grado, che non avrebbe senso dunque presupporre esatte, equivalendo ciò a negare la ragione stessa dell’istituto dell’appello. In effetti, se il doppio grado mira a rafforzare un giudizio di “certezza”, esso non può non riflettersi sui diversi approdi decisorii cui il giudizio di primo grado può pervenire: quello di colpevolezza, appunto, ma, evidentemente, anche quello – antitetico – di innocenza. In tale ottica – ha soggiunto la Corte – l’iniziativa del pubblico ministero volta alla verifica dei possibili (ed eventualmente, anche evidenti) errori commessi dal primo giudice, nel negare la responsabilità dell’imputato, non può qualificarsi, in sé, “persecutoria”; essa ha, infatti, come scopo istituzionale quello di assicurare la corretta applicazione della legge penale nel caso concreto e – tramite quest’ultima – l’effettiva attuazione dei principi di legalità e di eguaglianza, nella prospettiva della tutela dei molteplici interessi, connessi anche a diritti fondamentali, a cui presidio sono poste le norme incriminatrici».

D’altro canto, se le parti sono “istituzionalmente” deputate a far valere in contraddittorio ragioni divergenti, è evidente che, se la prospettiva dell’imputato, insita nel diritto di difesa, è quella di contrastare l’accusa e, di riflesso, di far valere in sede impugnatoria la tesi avversa, ove l’accusa abbia “vinto la causa”, l’identica prerogativa, salvo deroghe che rinvercano una ragionevole “causa normativa”^[11], deve essere assicurata al pubblico ministero. Tanto più che, dovendosi ora l’esercizio della azione penale correlare non più ad una dimensione tipicamente processuale, quale era quella della sostenibilità dell’accusa in dibattimento postulata dall’art. 125 delle disposizioni di attuazione del codice di rito, ma alla ben diversa prognosi di condanna, richiesta dal novellato primo comma dell’art. 408 cod. proc. pen., la pretesa fatta valere dal pubblico ministero in giudizio è una decisione che soddisfi il presupposto della azione: dunque, una pronuncia di condanna.

Se pertanto all'imputato viene consentito di proporre appello anche avverso sentenze di proscioglimento, che lo vedono quindi solo parzialmente "soccombente" (con tutte le riserve del caso sulla pertinenza del termine), non è costituzionalmente tollerabile che, nel giudizio ordinario, un simile diritto venga precluso al pubblico ministero che, per la natura della sentenza pronunciata e della pretesa fatta valere in giudizio, sia risultato integralmente soccombente. Condanna e proscioglimento sono due pronunce alternative che, ove riguardino il procedimento ordinario, devono vedere simmetricamente distribuiti i poteri impugnatori delle parti necessarie, secondo le opposte posizioni "istituzionali" e pretensive^[12].

3. La riforma Orlando e la erosione dei poteri impugnatori del p.m. in sede di appello

Con il d.lgs. n. 11 del 2018, l'appellabilità delle sentenze da parte del p.m. ha subito, come è noto, un sensibile arretramento, giacché per le pronunce di condanna si è nella sostanza esteso al giudizio ordinario la disciplina prevista per l'appellabilità delle sentenze di condanna pronunciate all'esito del giudizio abbreviato. Le ragioni del mutamento sono spiegate nella relazione illustrativa dello schema di decreto delegato, e fanno leva, essenzialmente, sulla evocazione del principio di soccombenza e su esigenze deflative^[13]

Sono note, a questo riguardo, le variegate posizioni assunte dalla dottrina, in parte attestata sulle posizioni espresse nella Relazione illustrativa^[14], in parte anche fortemente critiche^[15]

La relazione accompagnatoria del d.lgs. n. 11 del 2018, chiarisce, infatti, che «in ordine alla riduzione dei casi di appello, l'intento del legislatore delegante [è stato quello] di circoscrivere il potere d'impugnazione nei limiti in cui le pretese delle parti, legate all'esercizio dell'azione penale per il pubblico ministero e al diritto di difesa per l'imputato, risultino soddisfatte»^[16]

Al di là della non condivisibilità teorica dell'assunto secondo il quale il potere di impugnazione del pubblico ministero sarebbe collegato all'esercizio della azione penale, alla luce delle considerazioni che verranno fatte a proposito dell'appello incidentale, la scelta "limitativa" presenta, però, aspetti di una qualche problematicità proprio sul versante della coerenza e dell'equilibrio dei "sacrifici" imposti alle parti. L'imputato, infatti, può appellare senza restrizione alcuna (salvo che per le sentenze che abbiano applicato la sola pena dell'ammenda) le sentenze di condanna, e può appellare contro le sentenze di proscioglimento con l'unico limite rappresentato dalla assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso:

vale a dire le formule in fatto ampiamente liberatorie e rispetto alle quali è logico presupporre una assenza di interesse qualificato^[17]

Il pubblico ministero, invece, mentre poteva all'epoca appellare senza limiti le sentenze di proscioglimento (salvo che si tratti di sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con pena alternativa), veniva legittimato ad appellare contro le sentenze di condanna soltanto se «modificano il titolo di reato o escludono la sussistenza di una aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato».

Si presuppone, in breve, che la sentenza di condanna sia di massima "satisfattiva" delle pretese della parte pubblica, quando, in realtà, è il "tipo" di sentenza di condanna il profilo sul quale si dovrebbe misurare l'accoglimento o meno della "domanda punitiva" con la quale lo stesso pubblico ministero intende svolgere il suo ruolo di parte.

In sostanza, non ci sembra di cogliere alcuna correlazione e alcun equilibrio tra la inappellabilità per l'imputato delle sentenze di assoluzione perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso e la inappellabilità, per il pubblico ministero, delle sentenze di condanna, con le eccezioni di cui abbiamo detto. Nel caso della inappellabilità delle sentenze di assoluzione per l'imputato, pare infatti ragionevole una valutazione legale di carenza sostanziale di interesse; nella ipotesi della inappellabilità (sia pur circoscritta) del pubblico ministero delle sentenze di condanna si trascura del tutto la piena qualità di parte che il pubblico ministero svolge ai fini della impugnazione, e, quindi, del *petitum* e della corrispondente "domanda" rivolti al giudice del merito.

La selezione di tali eccezioni, d'altra parte, pare essere informata a criteri di "parziale rigetto" delle prospettive accusatorie, su profili indubbiamente significativi, anche se tutt'altro che esaustivi. L'appellabilità della sentenza di condanna che abbia modificato il titolo di reato non è infatti una novità, dal momento che essa rappresenta, come è noto, l'unica ipotesi di appello della condanna in abbreviato da parte del pubblico ministero, secondo quanto previsto dall'art. 443, comma 3, espressamente richiamato nella clausola di salvezza con cui esordisce il comma 1 dell'art. 593.

È ben vero che la Corte costituzionale ha reiteratamente affermato che «la dissimmetria» conseguente all'inappellabilità, da parte del pubblico ministero, delle sentenze di condanna che non modifichino il titolo del reato, è stata ritenuta «incensurabile sul piano della ragionevolezza in quanto proporzionata al fine preminente della speditezza del processo», sotteso al giudizio

abbreviato: e ciò perché si tratta di sentenze che – sia pure con una difformità di ordine «quantitativo» rispetto alle richieste dell'accusa – implicano comunque la realizzazione della pretesa punitiva azionata» (v. ad es. sentenza n. 320 del 2007).

Ma se tutto ciò può aver un senso ove calibrato sulla falsariga di un rito che, anche se depurato della originaria base pattizia, consente comunque la utilizzazione del materiale probatorio raccolto dal pubblico ministero nel corso delle indagini, ne ha assai meno rispetto al giudizio ordinario, nel quale la “pretesa punitiva” del pubblico ministero non può ritenersi riduttivamente circoscritta all'*an* sulla condanna: rilevante diventa, anche, il *quantum* e il *quomodo* della pronuncia, che pure afferma la responsabilità dell'imputato.

La totale incontrollabilità nel merito della dosimetria della pena, ad esempio, è qualcosa che incide non poco su valori costituzionali (uguaglianza, ragionevolezza, funzione rieducativa, efficacia intimidatrice) ben poco tutelabili attraverso il solo sindacato di legittimità[18]. Che senso ha aver fatto obbligo al giudice, nel novellato art. 546 lettera e), di enunciare le ragioni e le prove nonché i relativi criteri su cui la decisione è fondata, pure in ordine «alla punibilità e alla determinazione della pena, secondo le modalità stabilite dal comma 2 dell'articolo 533, e delle misure di sicurezza» se, poi, tali ragioni, criteri e prove, non possono formare oggetto di sindacato impugnatorio anche da parte del pubblico ministero? Non esiste, rispetto alle conclusioni rassegnate sul punto dal pubblico ministero in primo grado (e, dunque, rispetto alla “domanda” concretamente rivolta al giudice) la possibilità di una “soccombenza parziale” che dovrebbe legittimare – *ceteris paribus* – una possibilità di reclamo nel merito, se tale mezzo è previsto dall'ordinamento[19]?

Risuona nell'aria, se vogliamo, quella “dissimmetria” che, come si è accennato, la giurisprudenza costituzionale ha stigmatizzato a proposito dei limiti all'appello del pubblico ministero introdotti dalla cosiddetta legge Pecorella.

Considerazioni non molto dissimili ci sembra possano essere svolte anche a proposito della seconda eccezione alla inappellabilità delle sentenze di condanna: vale a dire la esclusione di una aggravante ad effetto speciale. Qui, per la verità, un certo “scoordinamento” è interno alla previsione stessa, dal momento che il *pendant* dovrebbe essere rappresentato dalla concessione di una attenuante ad effetto speciale. Ma il profilo è di più ampia portata, dal momento che coinvolge la insindacabilità, nel merito, di qualsiasi attenuante o diminuyente concessa all'imputato; gli esempi possono essere molti: dalle attenuanti generiche, alle attenuanti “speciali” in tema di collaborazione, alla seminfermità mentale, alle varie previsioni di “fatto lieve”, per giungere, infine, al problema di fondo del giudizio di bilanciamento fra circostanze,

vero nodo gordiano, spesso al centro di acute diatribe.

L'esclusione di una aggravante ad effetto speciale, infatti, appare ancor più illogica, come eccezionale ipotesi di appellabilità della sentenza di condanna, in presenza di un invece insindacabile giudizio di valenza che, quella aggravante, può nei fatti sterilizzare; così come, sul versante della inappellabilità, nella si dice a proposito di quella innominata forma di "riqualificazione dei fatti" che consiste nel riconoscimento del concorso formale o della continuazione fra reati^[20]: fenomeno, che, come è a tutti noto, assegna al giudice del merito il potere (ora "insindacabile" da parte del pubblico ministero) di neutralizzare nella sostanza reati satelliti e relative pene, in quella fenomenologia "unificante" che la prassi giudiziaria applica con notevole larghezza^[21].

La proporzionalità del trattamento sanzionatorio, sul quale la Corte costituzionale, specie negli ultimi anni, si è particolarmente concentrata, finisce dunque per assumere una dimensione fortemente strabica sul versante del relativo controllo, al punto da poter essere declinata come parametro sindacabile, in concreto, soltanto *in favor rei*.

Neppure del tutto chiara è l'ultima previsione di deroga alla inappellabilità della sentenza di condanna: vale a dire l'ipotesi in cui sia stata applicata «una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato». Il pensiero va alla irrogazione di una pena sostitutiva o al riconoscimento di una attenuante che determini l'applicazione di una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato. Si tratta, però, ci sembra, di una ipotesi del tutto residuale che finisce per non modificare, nella sostanza, la consistente portata limitativa della novella, tutta da verificare, poi, sul versante degli effetti "deflattivi" che da essa ci si dovrebbe attendere.

Il punto ci sembra, infatti, essenziale, perché – istituzionalmente – immaginare appelli del pubblico ministero avverso sentenze di condanna del tutto privi di consistenza o, peggio, dettati da intenti meramente "defatigatori", equivarrebbe a formulare nei confronti della parte pubblica una "accusa" davvero grave e che la stessa esperienza pratica non ci sembra proprio legittimare.

D'altra parte, dalla Analisi di impatto regolativo che era allegata allo schema di decreto legislativo, emergeva che, nel 2016, a fronte di un totale di 120.536 appelli, il procuratore della Repubblica ne aveva proposti 1.678 (pari all'1,4%) e il procuratore generale 3.494 (pari al 4,9%)^[22]. Se si considera che tali percentuali – in sé davvero modeste, rispetto alla "massa" degli appelli dell'imputato – si riferiscono per lo più a sentenze di proscioglimento, c'è da chiedersi davvero se le limitazioni all'appello delle sentenze di condanna da parte del pubblico ministero

possano seriamente spiegarsi in una logica di “deflazione”, o non rispondano, invece, ad altre – e meno perspicue – finalità^[23].

4. L’avallo della nuova disciplina da parte della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 34 del 2020^[24], ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 27, 97 e 111 Cost., dell’art. 593 cod. proc. pen., come sostituito dall’art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 11 del 2018, nella parte in cui prevede che il pubblico ministero può appellare contro le sentenze di condanna solo quando modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato.

La limitazione indicata, ha sottolineato infatti la Corte, non è incompatibile con il principio di parità delle parti, in quanto persegue la finalità di assicurare la ragionevole durata del processo e riguarda sentenze che hanno accolto, nell’*an*, la “domanda di punizione”, senza incidere in modo significativo sulla prospettazione accusatoria, risultando quindi contenuta e non sproporzionata rispetto all’obiettivo, e, sul piano sistematico, non intrinsecamente irragionevole, atteso che il limite, riferito solo al *quantum* della pena inflitta, è comunque meno ampio rispetto a quello previsto per il rito abbreviato; il p.m., inoltre, resta pur sempre abilitato ad attivare il controllo della Cassazione sulla motivazione che sorregge il dosaggio della pena mediante il ricorso immediato. Infondate sono reputate anche le censure di violazione del principio del buon andamento dell’amministrazione della giustizia, che non è riferibile all’attività giurisdizionale, e della funzione rieducativa della pena, parametro non pertinente alla tematica della limitazione dei poteri di appello del pubblico ministero.

La Corte ha anche sottolineato che il potere di impugnazione nel merito della sentenza di primo grado da parte del pubblico ministero presenta margini di “cedevolezza” più ampi rispetto al simmetrico potere dell’imputato, in quanto il potere di impugnazione della parte pubblica non può essere configurato come proiezione necessaria del principio dell’obbligatorietà dell’azione penale, enunciato dall’art. 112 Cost., mentre, sull’altro fronte, il potere dell’imputato si correla anche al fondamentale valore espresso dal diritto di difesa, che ne accresce la forza di resistenza al cospetto di sollecitazioni di segno inverso.

A proposito, poi, della *égalité des armes*, la Corte ha ribadito che il principio di parità tra accusa e difesa, che trova il suo referente più immediato nella specifica previsione dell'art. 111, secondo comma, Cost., non comporta necessariamente l'identità dei poteri processuali del pubblico ministero e del difensore dell'imputato, in quanto le fisiologiche differenze che connotano le posizioni delle due parti, correlate alle diverse condizioni di operatività e ai differenti interessi di cui sono portatrici, rendono compatibili con il suddetto principio alterazioni della simmetria dei rispettivi poteri e facoltà, purché tali alterazioni trovino un'adequata ratio giustificatrice nel ruolo istituzionale del pubblico ministero, ovvero in esigenze di funzionale e corretta esplicazione della giustizia, e risultino contenute entro i limiti della ragionevolezza.

La risposta della Corte era, tutto sommato, prevedibile, dal momento che non potevano essere rievocati i "limiti" all'intervento normativo discrezionale, già tracciati nelle sentenze del 2007 sulla riforma Pecorella. Il confine resta dunque tracciato, ancora una volta, dalla insostenibilità logico-strutturale della eliminazione dei poteri impugnatori della parte pubblica, dal momento che diversa è la base costituzionale di riferimento tra pubblico ministero ed imputato e, dunque, la caratura e calibratura dei rispettivi poteri processuali.

Va comunque salutata con favore la eliminazione di qualsiasi collegamento tra il diritto di impugnare e l'esercizio della azione penale, malgrado il diverso e a nostro avviso errato principio affermato, come si è detto, nella relazione illustrativa della riforma Orlando.

L'avallo della Corte costituzionale, peraltro, si spinge a "condividere" quel principio di soccombenza che par quasi assimilare, fra loro, il "presupposto" della impugnazione civile con quella penale; il che, rappresenta un portato "ideologicamente" nuovo rispetto alla filosofia solo parzialmente accusatoria che ha animato la legge delega e il codice del 1988. Al pubblico ministero, infatti, continua ad essere imposto di svolgere tutte le indagini necessarie al fine di assumere le proprie determinazioni in ordine all'esercizio della azione penale, e gli viene imposto di svolgere «altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini» (art. 358 cod. proc. pen., attuativo della direttiva 37 della legge-delega). La parte pubblica, ancora, è tenuta a non esercitare l'azione penale, quante volte ritenga non ragionevolmente prevedibile che l'indagato possa essere condannato, eliminando tutte le vecchie costruzioni sul "dubbio" che, invece, imponeva l'esercizio della azione penale, secondo un ormai tramontato paradigma del *favor actionis*.

A questo riguardo ci sembra opportuno rievocare il "cambio di rotta" segnalato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 58 del 2026[25].

Nel frangente, la Corte ha infatti ribadito – da un lato – che l’obbligatorietà dell’azione penale è funzionale all’eguale applicazione della legge penale a tutti i consociati, al fine di prevenire il rischio di un «esercizio discriminatorio dell’azione (o inazione) penale» e – dall’altro – che una decisione non discriminatoria sull’esercizio o non esercizio dell’azione penale presuppone, “a monte”, che il pubblico ministero abbia svolto, nel singolo caso concreto, indagini tendenzialmente complete, implicando ciò il dovere a carico dello stesso pubblico ministero (espressamente enunciato, del resto, dall’art. 358 cod. proc. pen.) di ricercare *ex officio* anche gli elementi di prova in grado di smentire l’originaria ipotesi accusatoria.

Risulta quindi evidente come la Corte ponga in assoluto primo piano proprio quel dovere del pubblico ministero di svolgere accertamenti (anche) su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini, che è stato spesso evocato a conferma del ruolo pubblico di “parte imparziale” del titolare della azione penale, portatore di interessi pubblici che, in quanto tali, non sarebbero suscettibili di una commisurazione per così dire “paritetica” con i diversi e antagonisti interesse alla difesa[26].

D’altra parte, e per converso, l’interesse della difesa ad ottenere una sentenza di assoluzione, non può certo ritenersi esclusivamente rispondente ad un interesse “privato”, dal momento che il fine perseguito dall’esercizio dell’inviolabile diritto di difesa è, esso stesso, un interesse “pubblico” verso il processo equo e la sentenza altrettanto equa.

Ne consegue, ha sottolineato la Corte, che un processo destinato ad un probabile esito assolutorio è un «processo oggettivamente superfluo», e che, proprio perché tale, quel processo, è anche produttivo di inutili pregiudizi a interessi e diritti di rilevanza costituzionale: dall’inevitabile dispendio di energie del sistema giudiziario penale [...] sino alla irragionevole compressione dei diritti costituzionali (personali e patrimoniali) degli imputati, la cui esistenza è sempre sconvolta dalla pendenza di un processo penale, che spesso determina altresì gravi pregiudizi sul piano delle relazioni umane».

Da qui, a noi sembra, l’assunto che rappresenta un *novum* rispetto alla tradizione, dal momento che la Corte, facendo leva su tale quadro di riferimento, riconosce come sia «proprio la conquistata e ormai diffusa consapevolezza di simili pregiudizi a diritti e interessi di elevata rilevanza costituzionale, connessi a un esercizio imprudente dell’azione penale, [a] rende[re] oggi insostenibile l’idea, che questa Corte aveva in passato desunto dall’art. 112 Cost., di un generalizzato *favor actionis*, a tenore del quale «in casi dubbi» l’azione penale andrebbe «esercitata e non omessa» (così la sentenza n. 88 del 1991 più volte citata, punto 3 del *Considerato in diritto*)».

Considerazioni, quelle svolte dalla Corte, che ci sembra presentino una qualche ridondanza anche sul versante della coltivabilità della domanda, e quindi della azione impugnatoria, proprio da parte del pubblico ministero, non potendosi quest'ultimo, quale organo pubblico, presentarsi come una sorta di Giano bifronte: soggetto legittimato ad esercitare l'azione solo se può condurre ad una condanna; impossibilitato a contrastare la sentenza che abbia escluso il fondamento della azione.

5. La inammissibilità dell'appello del pubblico ministero in favore dell'imputato

Con la riforma Orlando, il legislatore delegato ha ritenuto di desumere dalle direttive della delega conferita dalla legge n. 103 del 2017 il principio secondo il quale l'esigenza di riduzione dell'area della appellabilità, debba essere soddisfatta attraverso «la valorizzazione del ruolo delle parti, che accomuna pubblico ministero ed imputato, seppure il primo sia parte *sui generis*, perché parte pubblica appartenente all'ordine giudiziario».

Da qui, anzitutto, la scelta del d.lgs. n. 11 del 2018 di introdurre il comma 4-bis nell'art. 568 del codice di rito, il quale ora stabilisce che «il pubblico ministero propone impugnazione diretta a conseguire effetti favorevoli all'imputato solo con ricorso per cassazione»^[27]. Dunque, anche le eventuali violazioni di legge che si fossero verificate nel giudizio di primo grado, ove volte a conseguire effetti favorevoli per l'imputato, dovrebbero essere censurate solo attraverso il ricorso per cassazione: nel proporre appello, il requisito dell'interesse alla impugnazione (enfaticamente richiamato nella relazione al decreto) viene fatto coincidere, in capo al pubblico ministero, con l'interesse all'«aggravamento» della posizione dell'imputato, a prescindere da qualsiasi corrispondenza della pronuncia al canone di legalità. Ed a prescindere, ovviamente, da quelle che possono essere state le «posizioni» assunte dal pubblico ministero nel giudizio di primo grado: in sostanza, anche se la parte pubblica ha prospettato la insussistenza giuridica del fatto, il tema potrà essere dedotto soltanto col ricorso per cassazione.

Il pubblico ministero cessa, quindi, di essere, ai fini del promovimento del giudizio di appello, parte «imparziale», dal momento che la sua dimensione di soggetto impugnante è limitata solo alle prospettive in *sfavor* dell'imputato.

A ciò il legislatore delegato si sarebbe indotto, in quanto – come puntualizza la relazione accompagnatoria del decreto – «sarebbe infatti del tutto irragionevole ipotizzare che il pubblico

ministero possa appellare le sentenze di proscioglimento per ottenere la formula più favorevole all'imputato o le sentenze di condanna modificatrici del titolo, al fine di ottenere una sentenza che riqualifichi con fattispecie meno grave il fatto contestato e quindi in favore dell'imputato, e che invece non possa appellare una sentenza di condanna che, senza modificare il titolo di reato, sia comunque ingiusta, radicalmente ingiusta».

Considerazioni opinabili, dal momento che si confondono i limiti oggettivi all'appello con l'interesse alla impugnazione, che per il pubblico ministero non necessariamente corrisponde al reciproco di quello dell'imputato^[28]. Spira dunque un'aria fortemente "ideologizzata", non del tutto consona alla provenienza governativa della novella.

D'altra parte, era la medesima situazione che si verificava per l'appellabilità del pubblico ministero delle sentenze pronunciate a seguito del giudizio abbreviato a norma dell'art. 443, comma 3, cod. proc. pen., (espressamente fatto salvo dal nuovo comma 1 dell'art. 593 cod. proc. pen.), posto che le sentenze di condanna sono appellabili dal pubblico ministero solo quando vi è stata modifica del titolo di reato. Eppure, non si era avvertita l'esigenza di codificare il divieto di appello *in favor* dell'imputato: il che, di per sé, dimostrerebbe che un limite oggettivo all'appello del pubblico ministero nel caso di sentenza di condanna, non può dirsi intrinsecamente incompatibile con la possibilità di un appello a favore dell'imputato.

Anche su questo aspetto si potrebbe, quindi, forse ipotizzare un qualche vizio di eccesso di delega.

Il sistema, per di più, vive una qualche torsione: si ammette, infatti, la possibilità di un ricorso per cassazione da parte del pubblico ministero per conseguire effetti favorevoli all'imputato, ma si esclude una "correzione" favorevole all'imputato che postuli una pronuncia di merito per la necessità di apprezzamenti in fatto. Al tempo stesso, si continua a legittimare il pubblico ministero a proporre la domanda di revisione della condanna, travolgendo il giudicato, ma non si ammette che la eventuale "prova nuova" possa essere fatta valere in appello.

Ci muoviamo, comunque, nel quadro di tematiche che presentano un risalto pratico pressoché trascurabile, dal momento che gli appelli del pubblico ministero orientati a far conseguire all'imputato effetti favorevoli rappresentano una eventualità a dir poco rara, dal momento che il recupero dei profili di "legalità" sono effettivamente tipici del ricorso "nell'interesse della legge".

Ciò comporterà che le sentenze inappellabili, perché il gravame è diretto a favorire dell'imputato, saranno ricorribili dal pubblico ministero: e siccome è del tutto verosimile che l'imputato abbia a sua volta appellato la stessa sentenza, il ricorso del pubblico ministero sarà

convertito in appello, a norma dell'art. 580 cod. proc. pen[29].

Dunque, tanto rumore per nulla?

Sul versante della legittimazione soggettiva ad appellare, stavolta in attuazione di quanto espressamente stabilito dalla legge di delega n. 103 del 2017 (art. 1, comma 84, lettera g), è stato previsto che il procuratore generale presso la corte di appello possa appellare soltanto nei casi di avocazione o qualora il procuratore della Repubblica abbia prestato acquiescenza al provvedimento; il principio è stato ribadito nell'art. 570 e anche in riferimento all'appello contro le sentenze di non luogo a procedere. Per stabilire, poi, un meccanismo di adeguata reciproca informativa ai fini della scelta se appellare o meno tra i diversi organi del pubblico ministero, il nuovo art. 166-bis delle disposizioni di attuazione del codice prevede che «Al fine di acquisire tempestiva notizia in ordine alle determinazioni relative all'impugnazione delle sentenze di primo grado, il procuratore generale promuove intese o altre forme di coordinamento con i procuratori della repubblica del distretto»[30].

Quella che viene definita, nella relazione al decreto n. 11 del 2018, come una scelta di razionalizzazione del potere di impugnazione della parte pubblica, voluta dalla legge delega, si chiarisce alla luce della davvero imponente “concorrenza” di soggetti appartenenti al plesso della pubblica accusa ai quali il sistema consente di proporre appello. Legittimati a proporre appello sono, infatti, sia il pubblico ministero che ha presentato le conclusioni (art. 570, comma 2), sia il procuratore della Repubblica presso il Tribunale (artt. 570, comma 1, e 428, comma 1, lettera a), sia il procuratore generale presso la corte di appello (artt. 570, comma 1, e 428, comma 1, lettera a), e quest'ultimo – prima della novella imitatrice introdotta dal decreto – a prescindere dalla eventuale impugnazione o acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato. Con la conseguenza – non rara, specie nei procedimenti cumulativi – di una duplicità di appelli della parte pubblica, talvolta neppure ben coordinati fra loro.

6. La eliminazione dell'appello incidentale del pubblico ministero

L'appello incidentale, come già ebbe a ricordare la Corte costituzionale nella nota sentenza n. 280 del 1995, è istituto che, malgrado assai poco utilizzato nella pratica, ha da sempre rappresentato un *punctum dolens* sul piano teorico e della relativa giustificazione sistematica. La sua “storia” è puntualmente rievocata dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale, la quale ha

rammentato come l'istituto avesse visto la sua luce nel codice Rocco quale strumento da consegnare al "potere" del solo pubblico ministero e nel quadro di un "bilanciamento" con il principio del divieto di *reformatio in peius*, che vedeva il Guardasigilli dell'epoca fortemente avverso.

In particolare, Arturo Rocco sottolineò, nella relazione al Progetto preliminare, che «una volta che l'imputato appella e che il processo viene portato avanti al giudice di secondo grado, questo, se ritiene inadeguata la pena inflitta dal primo giudice, deve avere il potere di aumentarla; altrimenti il suo giudizio sarebbe incompleto e incoerente». Accanto a ciò, puntualizzava pure che: «Quando il rapporto processuale venga mantenuto in vita mediante un atto sia pure del solo imputato, il giudice assume e mantiene il potere-dovere di conoscere e di decidere, senza che alcuno possa limitarglielo o privarnelo, fuori dei casi eccezionalmente consentiti dalla legge».

Queste proposizioni, a dir poco *tranchant*, vennero vivacemente contestate in dottrina e da parte dei vari organismi coinvolti nell'esprimere il parere sul progetto preliminare. E ciò indusse il ministro Guardasigilli a modificare il testo del progetto, «non per le querimonie sprovviste di buone ragioni», ma per essersi convinto che «se la possibilità pratica della *reformatio in peius* appare come freno efficace al dilagare degli appelli, l'istituto giuridico, che vorrebbe porsi a base di tale pratica conseguenza, cioè il carattere pienamente devolutivo dell'appello, non può andare esente da critiche.

Questo carattere dell'appello, infatti, implica la facoltà, data anche alle parti private, di far cadere in tutto la sentenza, con un semplice atto unilaterale di volontà, negando così la natura stessa decisoria della sentenza, e trasformando il giudizio di primo grado in una specie di procedimento preparatorio, duplicato superfluo del procedimento d'istruzione».

Da qui, la scelta di riconoscere «al pubblico ministero la facoltà di proporre appello incidentale, quando l'impugnazione sia stata proposta dal solo imputato. In questo modo le temerarietà degli imputati rimangono frenate dalla possibilità dell'appello incidentale del pubblico ministero (che naturalmente ha tutti gli effetti dell'appello principale dello stesso pubblico ministero), e si conserva il divieto della riforma in peggio in quel caso in cui, essendo stato proposto l'appello dal solo imputato, il pubblico ministero non abbia ritenuto che mettesse conto d'appellare a sua volta».

Quello che parte della dottrina aveva efficacemente configurato come un "appello-spauracchio" del pubblico ministero, venne, come è noto, travolto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 1971, la quale intravide una violazione, non solo degli artt. 3 e 24 Cost., ma anche – e

addirittura in misura “assorbente” – dell’art. 112 Cost. Profilo – questo – poi smentito dalla successiva e già ricordata sentenza n. 280 del 1995, la quale, nel ben diverso scenario tracciato dal nuovo codice di procedura penale, ne reputò legittima la scelta di mantenere l’appello incidentale come potere attribuito a tutte le parti processuali, evidenziando, in particolare, la autonomia concettuale che l’appello incidentale presenta rispetto a quello principale.

Per ciò che in particolare riguardava – ed è il profilo che qui maggiormente interessa – l’appello incidentale del pubblico ministero, la Corte, dopo averne escluso categoricamente qualsiasi riconducibilità al principio costituzionale dell’obbligo di esercitare l’azione penale, nel segnalare il riequilibrio paritetico che contraddistingueva l’appello incidentale nel nuovo codice, concluse affermando che «se è [...] legittima l’acquiescenza del pubblico ministero nei confronti della sentenza di primo grado, non è accoglibile la tesi secondo la quale tutti i poteri che al pubblico ministero stesso competono dovrebbero esaurirsi nella proposizione dell’appello principale, con ciò restandogli precluso, come incompatibile con i suoi doveri, il ricorso all’appello incidentale». Dunque, nessuna violazione dell’art. 112 Cost., ma, anche, rispondenza della logica dell’appello incidentale ad un potere di contrasto dell’appello principale, che ne giustificava l’attribuzione anche alla parte pubblica.

Il d.lgs. n. 11 del 2018 ha modificato questo assetto, stabilendo (art. 4), attraverso la novellazione del comma 1 dell’art. 595 cod. proc. pen., che «L’imputato che non ha proposto impugnazione può proporre appello incidentale entro quindici giorni da quello in cui ha ricevuto la notificazione prevista dall’art. 584». Assistiamo, dunque, al totale ribaltamento della genesi dell’istituto: da strumento teso a deflazionare gli appelli, mediante il timore di una possibile *reformatio in peius* (e come tale attribuito al solo pubblico ministero), a rimedio destinato ad operare solo *in favor* dell’imputato non impugnante, secondo una prospettiva che con le finalità deflative non ci sembra abbia nulla a che vedere.

La Relazione accompagnatoria al decreto afferma che «l’obiettivo consiste nell’individuazione di parametri oggettivi, orientati ad un canone di stretta legalità, in presenza dei quali il pubblico ministero è legittimato all’appello, evitando che impugni solo in conseguenza dell’appello principale dell’imputato». Chiarificazione che, però, a noi sembra, non illumina sulla *ratio* della previsione, dal momento che la “legalità” delle scelte del pubblico ministero deriva (e non è causa) dalle opzioni che la legge stessa opera al riguardo.

La conclusione non può dunque essere che quella di “privilegiare” la posizione dell’imputato, attraverso una dissimmetria la cui *ratio essendi* dovrebbe risultare “auto evidente”, tenuto conto del fatto che, già nella sentenza n. 26 del 2007 – con la quale, come si è già ricordato, venne

dichiarata la illegittimità costituzionale, in riferimento all’art. 111, secondo comma, Cost. della esclusione dell’appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento a seguito della cosiddetta riforma Pecorella – si segnalò la necessità che «l’alterazione del trattamento paritario dei contendenti» deve essere «giustificata, in termini di adeguatezza e proporzionalità, sulla base delle *rationes*» che, vengono poste a base delle corrispondenti scelte del legislatore.

Simili *rationes*, però, non sembrano affatto perspicue, se non in una prospettiva che appare, quasi, un “retro pensiero” del legislatore. Quello, cioè, di consentire all’imputato una sorta di potere impugnatorio “riconvenzionale”, a fronte di una decisione (o un punto della decisione) a lui favorevole e, come tale, oggetto di appello ad opera di una altra parte “contro interessata”.

Aleggia, come è evidente, un surrogato del passato (alludiamo, ovviamente, alla legge Pecorella), nel senso che, non potendo essere precluso l’appello del pubblico ministero avverso le sentenze di proscioglimento, si “bilancia” il potere impugnatorio (soltanto) diretto di questi, con l’ambiguo e trascurato rimedio dell’appello incidentale dell’imputato.

La scelta operata dal d.lgs. n. 11 de 2018 era, d’altra parte, imposta dalla delega conferita dall’art.1, comma 84, lettera m), della legge n. 103 del 2017, ove, peraltro, era stabilito, nella corrispondente direttiva, la necessità di «prevedere la titolarità dell’appello incidentale in capo all’imputato e limiti di proponibilità».

Ebbene, quali sono questi “limiti”? Il legislatore delegato non vi ha fatto cenno, se non nel senso – del tutto implicito – della subordinazione dell’appello incidentale a quello principale, attraverso il mantenimento del quarto comma dell’art. 595 cod. proc. pen., in base al quale l’appello incidentale perde efficacia in caso di inammissibilità dell’appello principale o di rinuncia allo stesso.

Ma ciò, a quanto sembra, non può costituire un “limite” alla proponibilità della impugnazione incidentale. Né risulta essere stata in qualche modo “codificata” la regola limitativa elaborata dalla giurisprudenza, ormai costante nel ritenere che l’appello incidentale è accessorio rispetto a quello principale, potendo investire soltanto punti della decisione censurati con quest’ultimo ovvero punti con i medesimi essenzialmente connessi (affermazione dalla quale si è desunto che è inammissibile l’appello incidentale proposto avverso una sentenza di condanna in relazione al punto dell’applicazione di una circostanza del reato qualora l’appello principale abbia ad oggetto unicamente il diverso punto relativo alla determinazione della pena. (Cass., Sez. I, n. 3409 del 5 dicembre 2017 – dep. 24 gennaio 2018; Cass., Sez. II, 20 ottobre 2022, dep. 30 gennaio 2023).

In sostanza, può forse cogliere qualche sospetto di mancato rispetto dei criteri direttivi della delega, proprio laddove sono stati omessi del tutto riferimenti a limiti oggettivi di proponibilità della impugnazione incidentale, nel quadro di una riforma che appare tutta orientata a consentire all'imputato uno specifico potere di "reazione" all'appello proposto dalle altre parti.

La nuova disposizione dettata dal comma 3 dell'art. 595 cod. proc. pen. è, infatti, emblematica in tal senso. Viene al riguardo stabilito che, entro quindici giorni dalla notificazione della impugnazione proposta dalle altre parti, l'imputato può presentare al giudice, mediante deposito in cancelleria, memorie o altre richieste scritte. Facoltà, questa, che la relazione al decreto spiega nel senso che, nei confronti dell'imputato non legittimato all'appello oppure che non vi abbia interesse, sia consentito uno specifico *ius ad loquendum*, al fine di soddisfare il suo intendimento di «rappresentare al giudice dell'impugnazione l'esistenza in atti di dati probatori favorevoli ma che, magari, non sono stati presi in esame dal giudice di prime cure, giunto alla pronuncia favorevole valorizzando altro materiale di prova».

La stessa relazione chiarisce, in proposito, che il limite per il sindacato della Cassazione rappresentato dalla testualità del vizio di motivazione (limite peraltro superato nella sua "assolutezza" dalla riforma della lettera e) dell'art. 606 cod. proc. pen.) non genera «effetti irrazionali ed inaccettabili se la Corte può fare riferimento – come *tertium comparationis* per lo scrutinio di fedeltà al processo della motivazione della sentenza di appello che abbia ribaltato in condanna una sentenza di proscioglimento – non solo alla sentenza di primo grado, ma anche alle memorie e agli atti con i quali la difesa, nel contestare l'appello dell'imputato, abbia prospettato al giudice di appello l'esistenza di altre prove, favorevoli e decisive, pretermesse dal giudice di primo grado (Cass., Sez. un., n. 45276 del 30 ottobre 2003)».

La rievocazione della nota sentenza Andreotti, parrebbe, dunque, assegnare alla novella una portata diversa dalla consimile regola generale stabilita dall'art. 121 del codice, nel senso di introdurre, in capo all'imputato non appellante, non soltanto la facoltà, ma anche l'onere di dedurre gli elementi e le richieste di prova favorevoli erroneamente pretermessi dal primo giudice, pur senza stabilire specifiche sanzioni di decadenza o inammissibilità in caso di mancato tempestivo esercizio dell'onere stesso.

Occorrerà vedere, dunque, come si pronuncerà la giurisprudenza, in presenza di un "invito" tanto esplicito a interloquire che non venga adempiuto. In sostanza, la novella di cui stiamo discutendo sarebbe, nella pratica, *inutiliter data*, se ad essa non fosse fatta corrispondere la

preclusione dettata dall'art. 606 ultimo comma cod. proc. pen., per la quale – salvo le questioni rilevabili *ex officio* – non possono dedursi in cassazione violazioni di legge non dedotte in appello.

7. La riforma Cartabia e i nuovi limiti generalizzati all'appello

La riforma Cartabia ha, come è noto, inciso sui previgenti limiti oggettivi alla appellabilità delle sentenze, dal momento che, accanto alla inappellabilità “in ogni caso”^[31] delle sentenze di condanna alla pena dell'ammenda, ha stabilito la preclusione all'appello anche per le sentenze di condanna che abbiano applicato la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, nonché per le sentenze di proscioglimento relative a “reati” – dunque, tanto delitti che contravvenzioni – puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa. Si rievoca, pertanto, la disciplina della inappellabilità che era stata introdotta dalla legge 24 novembre 1999, n. 468, la quale prevedeva, appunto, la inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e di non luogo a procedere^[32] relative a “reati” puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa; disciplina poi nuovamente modificata con la legge 26 marzo 2021, n. 128 che aveva circoscritto la inappellabilità alle sole sentenze di proscioglimento e di non luogo a procedere per contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa.

Il pendolarismo forsennato delle riforme desta sconcerto, così come a qualche perplessità può dar luogo la riconduzione ad una soglia di ontologica “offensività minore”, tale da legittimare la inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, non soltanto per le contravvenzioni, ma anche per i delitti puniti con la pena pecuniaria o con pena alternativa. Si potrebbe infatti registrare, a nostro avviso, una qualche torsione logica tra la *ratio* della nuova e più estesa area della inappellabilità oggettiva e l'altrettanto nuova veste giuridica che la stessa riforma Cartabia ha inteso annettere proprio alla pena pecuniaria. Innovando, infatti, una più che secolare tradizione, la riforma ha abbandonato la vecchia impostazione civilistica che configurava la pena pecuniaria come un credito dello Stato da riscuotere attraverso una faticosa e spesso sterile procedura esecutiva, esaltando invece la natura sanzionatoria e afflittiva della pena pecuniaria, natura che non verrebbe meno per il fatto che da essa consegua una entrata finanziaria per lo Stato, con correlativa esecuzione e conversione in caso di insolvenza o insolvibilità.

Si staglia, quindi, una realtà offensiva che per la natura del reato (anche delitto) e per la gravità della sanzione (la multa può prevedere forbici edittali di particolare severità, mentre nel caso di pene alternative viene addirittura in discorso la possibile perdita della libertà personale) può

risultare in concreto di gran lunga più elevata rispetto a delitti o contravvenzioni puniti con pena detentiva assai ridotta.

In settori dove più forte si presenta l'interesse a perseguire i reati attraverso lo strumento della pena pecuniaria (reati ambientali, finanziari, e simili) la preclusione ad un riesame del merito delle sentenze di proscioglimento può dunque determinare, a nostro avviso, effetti distorsivi non compensati da un significativo effetto di deflazione processuale.

8. La riforma Nordio e i dubbi di legittimità costituzionale

Con la riforma Nordio (legge 9 agosto 2024, n. 114) l'art. 593 cod. proc. pen. è stato per la ennesima volta modificato, stabilendosi che, «all'articolo 593, comma 2, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Il pubblico ministero non può appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'articolo 550, commi 1 e 2».

Si tratta di una modifica che pone non pochi problemi, già da un punto di vista tecnico^[33]. Anzitutto, si è prodotta una vistosa aporia che scaturisce dal dato letterale. È chiaro, infatti, che il legislatore intendeva circoscrivere l'intervento, nel senso di limitarsi a stabilire la inappellabilità delle sentenze di proscioglimento pronunciate dal tribunale in composizione monocratica; ma per fare ciò, ha sostituito la previgente regola dettata dal sostituito primo periodo del secondo comma, secondo la quale «il pubblico ministero può appellare contro le sentenze di proscioglimento».

Ne deriva, dunque, che, sul piano rigorosamente testuale, anziché limitare la inappellabilità delle sentenze di proscioglimento a quelle relative ai reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, il testo della norma ha eliminato “in blocco” la facoltà di appello del pubblico ministero avverso le sentenze di proscioglimento. La “svista” normativa è di quelle che non possono definirsi neutre, dal momento che il principio di tassatività soggettiva sancito dall'art. 568, comma 3, cod. proc. pen., a norma del quale «il diritto di impugnazione spetta soltanto a colui al quale la legge espressamente lo conferisce», rende poco agevoli opere di integrazione ermeneutica. E' ben vero che la nuova previsione, nell'escludere l'appellabilità di alcune sentenze di proscioglimento, per avere un senso, necessariamente presuppone la regola della generale appellabilità di quel tipo di sentenze. Ma è altrettanto vero che la regola della “espressa” previsione normativa circa la legittimazione ad impugnare, risulta palesemente violata.

Altra palese incongruenza sta nel fatto che la riforma del 2024, nell'escludere l'appellabilità delle sentenze di proscioglimento del giudice monocratico, ha trascurato il fatto che, con la riforma Cartabia è stata introdotta l'udienza predibattimentale, all'esito della quale il giudice può pronunciare una sentenza di non luogo a procedere, esattamente come l'identica pronuncia può essere adottata nei casi in cui il procedimento devoluto al tribunale in composizione monocratica preveda la celebrazione della udienza preliminare. Entrambe le sentenze di non luogo a procedere, sono appellabili da parte del pubblico ministero, a norma degli artt. 428 e 554-quater, cod. proc. pen.

Poiché la novella preclude l'appello del pubblico ministero soltanto avverso le sentenze di proscioglimento del tribunale monocratico, senza far menzione delle sentenze di non luogo a procedere, si assiste alla evidente "bizzarria" di un potere impugnatorio delle sentenze di non luogo a procedere pronunciate in sede di udienza preliminare o di udienza predibattimentale per i reati devoluti alla cognizione del tribunale in composizione monocratica, ma non avverso le sentenze di proscioglimento pronunciate per i medesimi reati all'esito del dibattimento.

Anomalia, questa, riscontrabile anche per il proscioglimento pronunciato in sede di giudizio abbreviato per i medesimi reati devoluti al tribunale monocratico, in quanto il potere di appello del pubblico ministero è stato reintrodotta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 320 del 2007, e la riforma Nordio non ha inciso su tale aspetto. Due sentenze di proscioglimento, dunque, pronunciate in sede di pieno merito, che seguono regimi impugnatori irragionevolmente diversi e che minano, a noi pare, la tenuta costituzionale della novella.

Per altro verso, la intera gamma dei principi sulla cui base la Corte costituzionale ebbe a dichiarare la illegittimità costituzionale della legge Pecorella, appaiono essere stati elusi dalla riforma Nordio.

Possono infatti registrarsi gli stessi profili di manifesta irragionevolezza nel consentire l'appello del pubblico ministero in caso di "soccombenza parziale" delle pretese accusatorie della parte pubblica – ossia nei confronti delle sentenze di condanna nei casi contemplati dall'art. 593, comma 1, cod. proc. pen. oppure in quelli di cui all'art. 443, comma 3, c.p.p. – o addirittura, come si è già osservato, nell'ipotesi di "soccombenza totale" in caso di proscioglimento in sede di giudizio abbreviato o di sentenza di non luogo a procedere pronunciata in udienza preliminare o nella udienza predibattimentale e di precluderlo, al contrario, nell'ipotesi di uguale "soccombenza totale" derivante dalla sentenza di proscioglimento all'esito del giudizio.

Anche sul piano del rispetto del principio di parità delle parti la novella appare censurabile, dal momento che lo squilibrio che si introduce tra le parti necessarie del processo appare essere privo di giustificazione e del tutto sproporzionato, perché, come sottolineò la Corte nella già ricordata sentenza n. 26 del 2007, si appalesa come squilibrio radicalmente unilaterale: non trova infatti «alcuna specifica “contropartita” in particolari modalità di svolgimento del processo – come invece nell’ipotesi già scrutinata dalla Corte in relazione al rito abbreviato, caratterizzata da una contrapposta rinuncia dell’imputato all’esercizio di proprie facoltà, atta a comprimere i tempi processuali – essendo sancita in rapporto al giudizio ordinario, nel quale l’accertamento è compiuto nel contraddittorio delle parti, secondo le generali cadenze prefigurate dal codice di rito». Con l’ulteriore paradosso rappresentato dal fatto che, invece, come si è ricordato, l’identica preclusione non opera per il pubblico ministero, proprio quando il proscioglimento sia stato pronunciato all’esito del giudizio abbreviato.

Per altro verso, non sembrano essere in alcun modo evocabili le considerazioni poste a fondamento della sentenza n. 238 del 2008 della Corte costituzionale, quando disattese le censure mosse in relazione alla inappellabilità delle sentenze di proscioglimento adottate dal giudice di pace. Nel frangente, infatti, la Corte osservò, come s’è già fatto cenno, che l’alterazione del trattamento paritario fra le parti del processo penale evidenziata nelle sentenze n. 26/2007 e n. 320/2007 in relazione rispettivamente alla soppressione del potere di appello dell’accusa avverso le sentenze di proscioglimento emesse a seguito di giudizio ordinario e abbreviato, non sono riscontrabili nella specie, dal momento che la limitazione al potere di appello del pubblico ministero non è generalizzata, ma concerne i soli reati di competenza del giudice di pace, ossia un circoscritto gruppo di figure criminose di minore gravità e di ridotto allarme sociale; inoltre, – soggiunse la Corte – tale limitazione si innesta su un modulo processuale improntato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità, che lo rendono non comparabile con il procedimento davanti al tribunale, e comunque tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario. Infine – puntualizzò la Corte – la possibilità che la norma censurata determini, in caso di assoluzione ingiusta, un aumento dei gradi di giudizio occorrenti per la decisione definitiva, costituisce una semplice eventualità, così come appare irrilevante che la compressione dei poteri di appello dell’accusa si riverberi sui corrispondenti poteri del ricorrente che ha chiesto la citazione a giudizio *ex art. 21* del d.lgs n. 274 del 2000, poiché il fatto che i poteri della persona offesa subiscano una contrazione “riflessa” non può essere qualificato come uno “stravolgimento” di “uno dei pilastri” su cui poggia la giurisdizione del giudice di pace (ossia la centralità del ruolo della vittima).

È evidente, infatti, che i reati richiamati dall'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., non possono affatto essere considerati di contenuta gravità, tali da essere paragonabili ai reati di competenza del giudice di pace (e per i quali è inapplicabile la pena detentiva), né che il procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica sia ispirato alla stessa “snellezza, semplificazione e rapidità” del procedimento davanti al giudice di pace, posto che – come ricordato – la riforma Cartabia ha introdotto una udienza predibattimentale che rende il procedimento in tutto simile a quello ordinario, con la udienza preliminare^[34].

I punti di possibile frizione costituzionale della novella Nordio rispetto ai canoni distillati in materia dalla giurisprudenza costituzionale sono, dunque, plurimi e, a nostro avviso, consistenti.

9. La questione di costituzionalità sollevata dalla Corte di appello di Milano

I dubbi di costituzionalità circa la modifica dell'art. 593 cod. proc. pen., scaturita dalla riforma Nordio, hanno ora ricevuto veste “processuale”.

Con ordinanza dell'8 aprile 2026^[35], iscritta al n. 71 del 2026 del registro ordinanze della Corte costituzionale, ed attualmente in attesa di fissazione, la Corte di appello di Milano ha infatti sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 2, cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 9 agosto 2024, n. 114, per violazione degli articoli 3, 24, 111 e 112 Cost.

Anzitutto, viene prospettata la violazione del principio di uguaglianza, dedotta sul presupposto che la disposizione censurata stabilisce che il pubblico ministero non può appellare contro i proscioglimenti, mentre ciò è invece consentito alla parte civile. Da ciò deriverebbe una irragionevole disparità del pubblico ministero rispetto alla parte civile, che invece può appellare le sentenze di proscioglimento, anche se soltanto per i profili civili. Viene poi dedotta una censura di palese irragionevolezza intrinseca, dal momento che – al lume dei principi affermati nella sentenza n. 26 del 2007 – risulterebbe contraddittoria rispetto ad essi una disciplina che, come quella censurata, preclude al pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento, in riferimento alle quali la sua posizione è di totale soccombenza, mentre tale potere sarebbe assicurato in caso di «soccombenza solo parziale, sia in senso “qualitativo” (sentenza di condanna con mutamento del titolo del reato o con esclusione di circostanze aggravanti), sia anche in senso meramente “quantitativo” (sentenza di condanna a pena ritenuta

non congrua)». La violazione del principio di uguaglianza si profilerebbe «altresì in considerazione del fatto che non appare giustificato il differente regime di impugnazione avverso le sentenze di non luogo a procedere in ordine «ad un reato a citazione diretta a giudizio emesse all’esito dell’udienza predibattimentale ai sensi dell’art. 554 *ter* cod. proc. pen., e quelle di proscioglimento dalla medesima categoria di reati, emesse nel corso o all’esito del dibattimento: invero, se per le prime l’appello del pubblico ministero è ancora consentito dall’art. 554 *quater* cod. proc. pen., che non è stato modificato dalla L. 9 agosto 2024, n. 114, per le seconde lo stesso è precluso dal novellato art. 593 comma 2 cod. proc. pen.».

La questione di legittimità costituzionale, inoltre, viene ritenuta «non manifestamente infondata neppure con riferimento al contrasto con l’art. 24 della Costituzione, non consentendo alla collettività, i cui interessi sono rappresentati e difesi dal pubblico ministero, di tutelare adeguatamente i suoi diritti, anche quando il proscioglimento risulti determinato da un errore nella ricostruzione del fatto o nell’interpretazione di norme giuridiche».

La Corte rimettente invoca, inoltre, il mancato rispetto del principio di tendenziale parità delle parti, affermato nell’art. 111, comma 2, Cost., dal momento che, in assenza di una valida causa giustificatrice, «la disposizione denunciata non permetterebbe all’accusa di far valere le sue ragioni con modalità e poteri simmetrici a quelli di cui dispone la difesa». Se, infatti – argomenta la Corte rimettente – può essere giustificata una limitazione dell’appellabilità delle sentenze emesse in esito all’abbreviato, alla luce dell’obiettivo di una rapida definizione del processo, non altrettanto può dirsi nel caso in questione: secondo la Corte, «la limitazione dei poteri di impugnazione del pubblico ministero, sancita in rapporto al giudizio ordinario, si presenta come del tutto unilaterale, priva cioè di qualsivoglia contropartita in particolari modalità di svolgimento del processo: invero, a differenza dell’ipotesi già esaminata in relazione al rito abbreviato (...), la limitazione oggi in esame è sancita in rapporto al giudizio ordinario, nel quale l’accertamento è compiuto nel contraddittorio tra le parti».

Nel contestare, poi, la validità degli argomenti svolti nella relazione al d.d.l. S. 808, secondo i quali la novella non sarebbe generalizzata, riguardando reati di contenuta gravità e di più agevole accertamento processuale, e la non pertinenza della sentenza della Corte costituzionale n. 298 del 2008 sul medesimo problema riguardante il procedimento davanti al giudice di pace, la Corte rimettente ha infine ritenuto nella specie prospettabile anche «la lesione dell’art. 112 della Costituzione, giacché la negazione di un secondo grado di giudizio di merito su iniziativa del pubblico ministero eluderebbe i vincoli posti dal principio dell’obbligatorietà dell’azione penale, considerata nella sua interezza»[\[36\]](#).

Non resta che attendere, dunque, la decisione della Corte costituzionale, su un tema che, evidentemente, al di là degli effetti di ricaduta pratica, assume connotati del tutto peculiari sul versante delle “filosofie” (come si è visto, non poco mutevoli) che caratterizzano normativamente i poteri devoluti alle parti processuali, ed in particolare, per quel che qui interessa, al pubblico ministero.

[1] V. al riguardo S. Tesoriero, *sub art. 2 Protocollo 7*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky, Padova, Cedam, 2012, 881 s; A. Longo, *Diritto a un doppio grado di giudizio in materia penale*, in *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Ubertis, F. Viganò, Torino, Giappichelli, 2016, 369.

[2] La Corte EDU, ad esempio nella sentenza 8 gennaio 2009, *Patsouris c. Grecia*, ric. 44062/05, §35, ha affermato: «35. La Cour rappelle que les Etats contractants disposent en principe d'un pouvoir discrétionnaire pour décider des modalités d'exercice du droit prévu par l'article 2 du Protocole no 7. Ainsi, l'examen d'une déclaration de culpabilité ou d'une condamnation par une juridiction supérieure peut porter tant sur des questions de fait que de droit ou se limiter aux points de droit ; par ailleurs, dans certains pays, le justiciable désireux de saisir l'autorité de recours doit, dans certains cas, solliciter une autorisation à cette fin. Toutefois, les limitations apportées par les législations internes au droit de recours mentionné par cette disposition doivent, par analogie avec le droit d'accès au tribunal consacré par l'article 6 de la Convention, poursuivre un but légitime et ne pas porter atteinte à la substance même de ce droit (*Haser c. Suisse* (déc.), no [33050/96](#), 27 avril 2000)».

[3] Come puntualizza, infatti, la *Relazione al Progetto preliminare*, «le direttive della legge-delega del 1987 che riguardano le impugnazioni ricalcano in linea generale quelle della delega del 1974, che già lasciava inalterata l'impostazione tradizionale del nostro sistema processuale mediante la previsione di tre gradi di giudizio ordinario, due di merito ed uno di legittimità, e della

impugnazione straordinaria della revisione. Mancano, infatti, anche nella delega del 1987, innovative e radicali enunciazioni di principio. E, con riguardo ai lavori preparatori, non si ravvisano tracce di un dibattito volto a chiarire la scelta politica tra le due possibili configurazioni, pure a volte presenti in talune legislazioni, della impugnazione come rimedio per riparare possibili errori della decisione impugnata o, invece, come mezzo di controllo dell'operato del giudice del precedente grado».

[4] V. al riguardo V. Grevi, *Principio di “ragionevole durata” del “giusto” processo e sistema delle impugnazioni penali*, in *Il giusto processo*, Accademia Nazionale dei Lincei, 2003, 275 s.

[5] F. Coppi, *No all'appello del p.m. dopo la sentenza di assoluzione*, in *Il giusto processo*, 2003, n. 5, 6 s.; A. Nappi, *La riforma delle impugnazioni: habent sua sidera leges*, in *Cass. pen.*, 2004, 1904; G. Serges, *Il principio del "doppio grado di giurisdizione" nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1993, *passim*.

[6] E. Allorio, Intervento, in *Atti del XII Convegno nazionale. 14-14 ottobre 1977 – Aspetti processuali del diritto di famiglia. Il doppio grado di giurisdizione*, Milano, Giuffrè, 1980, 248. A proposito di tale dibattito, v. C.U. Del Pozzo, *L'appello nel processo penale*, Torino, UTET, 1957, 57 s.; Arturo Rocco, *Trattato della cosa giudicata come causa di estinzione della azione penale*, vol I, Modena, Antica Tipografia Soliani, 1904, 278 s.. Più di recente, v. G. Spangher, *Doppio grado di giurisdizione (principio del)* I) *Diritto processuale penale* in *Enc. giur. Treccani*, 2001; H. Belluta, *L'appello: patologie croniche e acute*, in *Le impugnazioni penali. Assestamenti del sistema e prospettive di riforma*, a cura di A. Bargis, H. Belluta, Torino, Giappichelli, 2013, 229 s.; L. Ferrajoli, *I valori del doppio grado e della nomofilachia*, in *Il giudizio di cassazione nel sistema delle impugnazioni*, in *Democrazia e diritto*, 1992 suppl. al n. 1, a cura di S. Mannuzzu, R. Sestini, 31 s.

[7] Per le diverse opinioni, v. fra i tanti, T. Padovani, *Il doppio grado di giurisdizione. Appello dell'imputato, appello del p.m.. principio del contraddittorio*, in *Cass. pen.*, 2003, 4023 s.; G. Stella, *Sul divieto per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di assoluzione*, in *Cass.*

pen., 2004, 759 s.; F. Cordero, *linee di un processo di parti*, ora in *Ideologie del processo penale*, Università degli studi di Roma "La Sapienza", 1997, 183, Id., *un'arma contro due*, in *Riv. dir. proc.*, 2006, 812; F. Caprioli, *Opinioni a confronto. L'appellabilità delle sentenze di proscioglimento?*, in *Criminalia*, 2007, 200; R. Orlandi, *Sono davvero troppi tre gradi di giurisdizione penale?*, in *Principio accusatorio, impugnazioni, ragionevole durata del processo*, a cura di M. Nunziata, Milano, Giuffrè, 2004, 137 s.

[8] Nel messaggio si sottolineava, fra l'altro, che «La funzione compensativa attribuita all'ampliamento delle ipotesi di ricorso per cassazione ha un effetto inflattivo superiore di gran lunga a quello derivante dalla soppressione dell'appello delle sentenze di proscioglimento. Soppressione che, a causa della disorganicità della riforma, fa sì che la posizione delle parti nel processo venga ad assumere una condizione di disparità che supera quella compatibile con la diversità delle funzioni svolte dalle parti stesse nel processo. Le asimmetrie tra accusa e difesa costituzionalmente compatibili non devono mai travalicare i limiti fissati dal secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione, a norma del quale «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti in condizione di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale». Infine, non lo si dimentichi, è parte del processo anche la vittima del reato costituitasi parte civile, che vede compromessa dalla legge approvata la possibilità di far valere la sua pretesa risarcitoria all'interno del processo penale. Un'ulteriore incongruenza della nuova legge sta nel fatto che il pubblico ministero totalmente soccombente non può proporre appello, mentre ciò gli è consentito quando la sua soccombenza sia solo parziale, avendo ottenuto una condanna diversa da quella richiesta».

[9] Con tale sentenza la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 2, della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui prevedeva che l'appello proposto dall'imputato, prima dell'entrata in vigore della legge, contro una sentenza di proscioglimento, relativa a reato diverso dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa fosse dichiarato inammissibile. L'art. 1 della stessa legge – ha infatti osservato la Corte – privando l'imputato del potere di appellare contro le sentenze di proscioglimento relative a reati diversi

dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa, fatta eccezione per le ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva, è lesivo del principio di parità delle parti, in quanto non sorretto da alcuna razionale giustificazione, correlata al ruolo istituzionale del pubblico ministero o ad esigenze di corretta amministrazione della giustizia, dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, stante l'equiparazione fra sentenze di proscioglimento dagli esiti ampiamente diversificati, e del diritto di difesa, cui la facoltà di appello dell'imputato è collegata come strumento di esercizio. Sulla base di tali valutazioni, deve correlativamente considerarsi costituzionalmente illegittimo *in parte qua* anche l'art. 10, comma 2, della medesima legge.

[10] V. al riguardo, volendo, P. Gaeta, A. Macchia, *L'appello*, in *Trattato di procedura penale*, coordinato da G. Spangher, vol V, Impugnazioni, Torino, UTET, 2009, 498 s.

[11] Il sintagma esprime il concetto enucleato dalla sentenza n. 89 del 1996.

[12] Ad un diverso epilogo decisorio la Corte costituzionale è pervenuta in riferimento alla inappellabilità, da parte del pubblico ministero, delle sentenze di proscioglimento pronunciate dal giudice di pace. Al riguardo, infatti, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge 20 febbraio 2006, n. 46, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., nella parte in cui non consentiva al pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento del giudice di pace. Osservò, infatti, la Corte che l'alterazione del trattamento paritario fra le parti del processo penale evidenziata nelle sentenze n. 26/2007 e n. 320/2007 in relazione rispettivamente alla soppressione del potere di appello dell'accusa avverso le sentenze di proscioglimento emesse a seguito di giudizio ordinario e abbreviato, non fossero riscontrabili nella specie, dal momento che la limitazione al potere di appello del pubblico ministero non è generalizzata, ma concerne i soli reati di competenza del giudice di pace, ossia un circoscritto gruppo di figure criminose di minore gravità e di ridotto allarme sociale; inoltre, tale limitazione si innestava su un modulo processuale improntato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità, che lo rendono non comparabile con il

procedimento davanti al tribunale, e comunque tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario. Inoltre, la possibilità che la norma censurata determinasse, in caso di assoluzione ingiusta, un aumento dei gradi di giudizio occorrenti per la decisione definitiva, costituiva una semplice eventualità, così come appariva irrilevante che la compressione dei poteri di appello dell'accusa si riverberasse sui corrispondenti poteri del ricorrente che ha chiesto la citazione a giudizio *ex art. 21* del d.lgs n. 274 del 2000, poiché il fatto che i poteri della persona offesa subiscano una contrazione "riflessa" non può essere qualificato come uno "stravolgimento" di "uno dei pilastri" su cui poggia la giurisdizione del giudice di pace (ossia la centralità del ruolo della vittima). V. la sentenza n. 298 del 2008 e l'ordinanza n. 258 del 2010.

[13] Nella relazione si osserva, infatti, che «La legge delega ha chiaramente prescritto la riduzione dell'area della legittimazione all'appello sia per il pubblico ministero che per l'imputato, in modo da calibrare equamente il sacrificio in termini di accesso all'impugnazione. In questa prospettiva ha valorizzato il ruolo di parte del pubblico ministero nel senso di accentuare, almeno sul piano dell'accesso all'impugnazione di merito che non trova copertura costituzionale, il suo essere antagonista processuale dell'imputato. Può dunque proporre appello contro le sentenze di proscioglimento, perché queste smentiscono la pretesa punitiva portata avanti con l'esercizio dell'azione, ma non può aggredire le sentenze di condanna, appunto perché queste, quale che sia la pena irrogata, riconoscono la fondatezza dell'azione. Le sentenze di condanna sono invece appellabili dal pubblico ministero soltanto in alcune ipotesi – modifica del titolo del reato, esclusione della circostanza aggravante ad effetto speciale, sostituzione della pena ordinaria –, quando le determinazioni del giudice incidono in maniera significativa sulla prospettazione accusatoria, anche e soprattutto in punto di quantificazione della pena. Risulta così chiaro il disegno riformatore. L'esigenza di riduzione dell'area dell'appellabilità è stata soddisfatta attraverso la valorizzazione del ruolo di parti, che accomuna pubblico ministero ed imputato, seppure il primo sia parte *sui generis*, perché parte pubblica appartenente all'ordine giudiziario.»

[14] M. Bargis, H. Belluta, *linee guida per una riforma dell'appello*, cit., 285s.; A. Marandola, *La riforma Orlando si completa: approvato il decreto legislativo sulle impugnazioni*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 10, 261; E. Lorenzetto, *Nuovi interventi sulla struttura dell'appello e ricadute sul ruolo delle parti*, in *La riforma delle impugnazioni tra carenze sistematiche e incertezze applicative*, a cura di M. Bargis e H. Belluta, Torino, Giappichelli, 2018, 241; P. Dell'Anno, *Le tre deleghe sulla riforma processuale introdotte dalla l. n. 103 del 2017*, in *Proc. pen. e giustizia*, 2017, 1091; G. Spangher, *La deflazione delle impugnazioni*, in *La riforma della giustizia penale*, a cura di A. Marandola e T. Bene, Milano, Giuffrè, 2017, 409.

[15] Fra gli altri, M. Ceresa Gastaldo, *La riforma dell'appello, tra malinteso garantismo e spinte deflative*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2017, 3; E. Lorenzetto, op cit., 2296; P. Gaeta, *Le nuove latitudini della legittimazione a impugnare*, in *Le impugnazioni penali*, a cura di G. Canzio e R. Bricchetti, Milano, Giuffrè, 2019, 95 s; nonché volendo, A. Macchia, *L'assetto del giudizio di appello alla luce delle recenti riforme*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, 11.

[16] La stessa relazione puntualizza che i principi di delega di cui alle lettere h) ed i) del comma 84 dell'art. 1 della legge n. 103 del 2017 non devono trovare applicazione con riferimento ai procedimenti davanti al giudice di pace, «per la chiara formulazione dei criteri e principi stessi, la cui operatività risulta circoscritta al processo penale ordinario». Infatti, la legittimazione all'appello da parte dell'imputato avverso le sentenze del giudice di pace presenta peculiarità e limiti diversi da quelli previsti per l'appello contro le sentenze del tribunale, le cui modifiche, pertanto, non risultano estensibili a quello speciale procedimento. D'altra parte, alcuni riferimenti che caratterizzano la portata della novella – come la evocazione delle circostanze ad effetto speciale, che di regola spostano la competenza in capo al tribunale, e la applicazione di una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato, inapplicabile per i reati di competenza del giudice di pace – militano in tal senso.

[17] Al riguardo, in giurisprudenza sembra prevalere l'orientamento secondo il quale non sussiste l'interesse dell'imputato a proporre impugnazione avverso la sentenza di assoluzione

per non aver commesso il fatto, pronunciata ai sensi dell'art. 530, comma secondo, cod. proc. pen. – per mancanza, insufficienza o contraddittorietà della prova – in quanto tale formula non comporta una minore pregnanza della pronuncia assolutoria ai sensi dell'art. 530, comma primo, cod. proc. pen., anche in ordine agli effetti extrapenali. (In motivazione la Corte ha aggiunto che l'interesse ad impugnare difetta anche nell'ipotesi in cui le risultanze istruttorie avrebbero consentito un'assoluzione con formula piena). (Cass., Sez. III, n. 51445 del 2016; nel medesimo senso, Cass., Sez. VI, n. 49554 del 2018. In senso contrario, v., peraltro, Cass., Sez. III, n. 10478 del 2015).

[18] Tutto ciò, specie alla luce dei *dicta* enunciati dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n.236 del 2016, con la quale la Corte ha tendenzialmente superato il “confine” del *tertium comparationis* ai fini dello scrutinio sulla proporzionalità della pena.

[19] Basti pensare agli effetti “devastanti” sul piano del trattamento sanzionatorio cui può dar luogo l'applicazione della continuazione o del concorso formale.

[20] Va rammentato al riguardo che, per una risalente giurisprudenza, riconoscere la sussistenza di un unico disegno criminoso tra più fatti/reato, ai fini della applicabilità del vincolo della continuazione, concerne un esame del merito che, se congruamente motivato, è insindacabile in Cassazione. Sulle condizioni per la deducibilità per la prima volta in Cassazione. (V mass n 146597; (V mass n 146596; (V mass n 145523; (Conf mass n 148752; (Conf mass n 146834; (Conf mass n 144786; (Conf mass n 144261; (Conf mass n 139856).* (Cass., Sez. VI, n. 11753 del 21 ottobre 1982, Donadi, Rv. 156563-01).

[21] D'altra parte, si è affermato che in tema di reato continuato, l'identità del disegno criminoso è apprezzabile sulla base degli elementi costituiti dalla distanza cronologica tra i fatti, dalle modalità della condotta, dalla tipologia dei reati, dal bene tutelato, dalla omogeneità delle violazioni, dalla causale, dalle condizioni di tempo e di luogo, essendo a tal fine sufficiente la sola constatazione di alcuni soltanto di essi, purché significativi. (In applicazione del principio, la Corte ha annullato con rinvio l'ordinanza con la quale il giudice dell'esecuzione aveva escluso la

configurabilità della continuazione per fatti di partecipazione a due associazioni per delinquere finalizzate a traffico degli stupefacenti, sebbene vi fosse contiguità temporale tra i due sodalizi ed una parziale coincidenza spaziale delle condotte). (Cass., Sez. I, n. 11564 del 13 ottobre 2012, dep. 2013).

[22] I dati e la fonte sono tratti da M. Bargis, *Riforma in due fasi per la disciplina dell'appello penale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 13 giugno 2018.

[23] Sulla scarsità di effetti deflattivi v. E. Valentini, *Minima immoralia: le ultime modifiche alla disciplina delle impugnazioni*, in *Dir. pen. e giustizia*, 2018, 781; evidenziano i rischi connessi al fatto che la inappellabilità rischia di trasformare i ricorsi in appello in sede di conversione, con effetti addirittura contrari, F. M. Iacoviello, *Conversione anche per i ricorsi del p.m.*, in *Guida dir.*, 2006, n. 10, 83; A. Ciavola, *Rimodulati i confini di appellabilità delle sentenze di proscioglimento e di condanna*, in *Le impugnazioni penali dopo la riforma*, a cura di A. Pulvirenti, Torino, Giappichelli, 2018, 119 s.; per una impostazione diversa E. Lorenzetto, *Nuovi interventi sulla struttura dell'appello e ricadute sul ruolo delle parti*, in *La riforma delle impugnazioni tra carenze sistemiche e incertezze applicative*, a cura di M. Bargis e H Belluta, Torino, Giappichelli, 2028, 250; A Scalfati, *Tomografia di una riforma*, in *La riforma della giustizia penale*, e cura di A Scalfati, Torino, Giappichelli, 2017, 17.

[24] V. al riguardo V. Aiuto, *La ragionevole inappellabilità delle condanne per il pubblico ministero*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, 1137; A. Barbieri, *L'appello del pubblico ministero tra obbligatorietà dell'azione penale ed efficienza giudiziaria*, in *Sistema penale* 11 settembre 2020; J Della Torre, *La Corte costituzionale promuove i limiti all'appello del pubblico ministero avverso le sentenze di condanna dell'imputato*, in *Riv dir. proc.*, 2020, 1331; A. Marandola, *Non è illegittima la preclusione per il pubblico ministero di contestare, in appello, il trattamento sanzionatorio stabilito nella sentenza di condanna*, in *Giur. cost.*, 2020, 286; G. Spangher, *La pena resta inappellabile per il p.m.: "decisione corretta" motivazione inadeguata*, in *Cass. pen.*, 2020, 2358; L. Tavassi, *I limiti costituzionali all'appello del pubblico ministero*, in *Archivio pen.*, 8 settembre 2020.

[25] Con tale sentenza la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 111, secondo comma, 112 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, par. 1, CEDU – dell'art. 554-ter cod. proc. pen., introdotto dall'art. 32, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 150 del 2022, nella parte in cui non prevede che si applica, in quanto compatibile, l'art. 422 cod. proc. pen., ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove delle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere. Secondo la Corte, l'omessa attribuzione al giudice dell'udienza predibattimentale del potere di integrazione probatoria, come previsto per il giudice dell'udienza preliminare, non integra, infatti, una irragionevole disparità di trattamento, in quanto le due udienze hanno differente struttura e funzione: la prima opera infatti con funzione di filtro, a valle della *vocatio in iudicium*, come mero segmento di una macro-fase processuale in cui il procedimento è già giunto alla sede fisiologicamente deputata alla formazione delle prove e nella quale lo svolgimento di attività probatoria con le modalità assai diverse dell'udienza preliminare sarebbe quanto meno distonico. La disciplina censurata, ha puntualizzato ancora la Corte, non viola poi il principio di obbligatorietà dell'azione penale e il suo corollario di completezza delle indagini, poiché all'eventualità (patologica) che il PM abbia omissso di ricercare o allegare elementi di prova a favore dell'imputato può porsi rimedio durante il dibattimento, destinato nei processi a citazione diretta ad essere definito nell'arco di una o poche udienze. Per la stessa ragione non è violato neppure il principio di eguaglianza sostanziale, denunciato sotto il profilo di una lesione della parità delle armi. Quanto alla ragionevole durata del processo, deve escludersi che la disciplina comporti una dilatazione dei tempi processuali non sorretta da alcuna logica giustificazione, in quanto l'udienza predibattimentale conserva una precisa *ratio* deflattiva e, ove il materiale probatorio sia idoneo a sostenere una ragionevole previsione di condanna, non può dirsi irragionevole la scelta di lasciare spazio direttamente al dibattimento, dove l'imputato potrà esercitare il diritto di "difendersi provando". L'assunzione anticipata della prova, del resto, non garantisce affatto, ha concluso la Corte, una definizione più rapida del processo, potendo al

contrario comportare una duplicazione dell'attività istruttoria e di conseguenza un complessivo allungamento dei tempi di definizione del processo. V. al riguardo, D. Lunardon, *La Corte costituzionale ricorda il munus pubblico del pm e ripensa il favor actionis: la sentenza 58/2026, premessa o sviluppo della consultazione referendaria?* In *Questione giustizia*, 7 giugno 2026.

[26] Osserva la Corte che «l'ordinamento costituzionale vigente assegna al pubblico ministero una posizione di indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni proprio per consentirgli di adempiere il suo dovere di esercitare l'azione penale “*without fear or favour*”: ossia al riparo dal pericolo di indebiti condizionamenti che lo inducano a non esercitare l'azione penale nei confronti di chi abbia invece commesso reati, o addirittura a perseguire ingiustamente persone innocenti. Come questa Corte ha da tempo affermato, l'obbligatorietà dell'azione penale è funzionale all'eguale applicazione della legge penale a tutti i consociati, al fine di prevenire il rischio di un «esercizio discriminatorio dell'azione (o inazione) penale» (ancora, sentenza n. 88 del 1991, punto 2 del *Considerato in diritto*; sul nesso tra obbligatorietà dell'azione penale e garanzia dell'uguaglianza tra i cittadini, sentenza n. 84 del 1979, punto 3 del *Considerato in diritto*; sulla necessità che «l'azione penale non venga indebitamente omessa», sentenza n. 121 del 2009, punto 7 del *Considerato in diritto*; sul nesso tra obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero, sentenze n. 111 del 1993, punto 6 del *Considerato in diritto*, n. 88 del 1991, punto 2 del *Considerato in diritto*, nonché, sotto il vigore del codice del 1930, sentenze n. 96 del 1975, punto 2 del *Considerato in diritto*, e n. 190 del 1970, punto 2 del *Considerato in diritto*)».

[27] La logica di un pubblico ministero parzialmente riconvertito al sistema *adversary* ha dato adito a variegate previsioni circa possibili futuri mutamenti ordinamentali. Sul punto, per contrapposte prognosi, v. E.Lorenzetto, *Nuovi interventi sulla struttura dell'appello e ricadute sul ruolo delle parti*, in *La riforma delle impugnazioni tra carenze sistematiche e incertezze applicative*, a cura di M.Bargis e H.Belluta, Torino, Giappichelli, 2018, 245; A.Marandola, *Prime riflessioni sul “nuovo” giudizio d appello*, in *Dir. pen. contemporaneo*, fasc. 2/2018, 161. Gli epiloghi, con la riforma costituzionale e connesso *referendum* sono a tutti noti.

[28] In giurisprudenza si è infatti affermato che è ammissibile il ricorso per cassazione del Pubblico Ministero, per ottenere l'esatta applicazione della legge, anche se a favore dell'imputato avverso una sentenza di condanna, a condizione che l'impugnazione sia sorretta da un interesse "concreto" ed "attuale", volto cioè ad ottenere una decisione non solo teoricamente corretta ma anche praticamente favorevole. (Fattispecie di condanna per omicidio colposo, nella quale la S.C. ha ritenuto ammissibile il ricorso del PM per violazione di legge e difetto motivazionale, in quanto volto a non far ricadere sull'imputato effetti dannosi ascrivibili ad errori del giudice). (Cass., Sez. III, n. 48581 del 13 settembre 2016; Cass., Sez. II, n. 37876 del 19 settembre 2023). In passato, le stesse Sezioni unite avevano affermato che l'interesse richiesto dall'art. 568, quarto comma, cod. proc. pen., quale condizione di ammissibilità di qualsiasi impugnazione, deve essere correlato agli effetti primari e diretti del provvedimento da impugnare e sussiste solo se il gravame sia idoneo a costituire, attraverso l'eliminazione di un provvedimento pregiudizievole, una situazione pratica più vantaggiosa per l'impugnante rispetto a quella esistente; pertanto, qualora il pubblico ministero denunci, al fine di ottenere l'esatta applicazione della legge, la violazione di una norma di diritto formale, in tanto può ritenersi la sussistenza di un interesse concreto che renda ammissibile la doglianza, in quanto da tale violazione sia derivata una lesione dei diritti che si intendono tutelare e nel nuovo giudizio possa ipoteticamente raggiungersi un risultato non solo teoricamente corretto, ma anche praticamente favorevole. (In applicazione di detto principio la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del gravame del pubblico ministero che, mostrando di condividere la decisione di merito con la quale il giudice del dibattimento aveva pronunciato, nel corso degli atti preliminari, sentenza di assoluzione per insussistenza del fatto, aveva tuttavia denunciato la violazione dell'art. 469 cod. proc. pen., sostenendo che tale disposizione, la quale indica i casi di proscioglimento prima del dibattimento, non consente di pronunciare sentenze assolutorie con la formula predetta). (Cass., Sez. un., n. 42 del 13 dicembre 1995, P.M. in proc. Timpani; v. anche Cass., Sez. un., n. 29529 del 23 giugno 2009).

[29] Con la correlativa “confusione delle lingue”, giacché il ricorso convertito deve essere trattato con le regole proprie del ricorso per cassazione. Si afferma infatti in giurisprudenza che, in tema di abbreviato, la rinuncia all’appello da parte dell’imputato non vale a vanificare l’avvenuta conversione del ricorso per cassazione proposto dal pubblico ministero, che continua, tuttavia, anche davanti al giudice di appello ad essere regolato dalle norme proprie del ricorso per cassazione. (Cass., Sez. I, n. 55359 del 17 giugno 2016).

[30] Puntualizza la relazione al decreto n. 11 del 2018 che tale «soluzione assicura una gestione più dinamica dei rapporti fra gli uffici interessati, riconoscendo margini di discrezionalità e flessibilità nelle scelte organizzative, mediante l’uso di moduli protocollari, peraltro già previsti in altri ambiti ordinamentali e largamente diffusi nella prassi». Profili delicati, in quanto la scelta se prestare o meno acquiescenza da parte del pubblico ministero presso il giudice di primo grado è destinata a consumare i termini per la proposizione dell’appello da parte del procuratore generale.

[31] A proposito di tale espressione, introdotta dalla riforma Orlando, in giurisprudenza si è affermato che «Al fine di sciogliere ogni possibile dubbio l’art. 2 comma 1 lett. b) del citato D.Lgs 11 del 2018 ha introdotto una modifica specifica al testo del terzo comma dell’art. 593 cod. proc. pen. stabilendo che le sentenze di condanna alla pena dell’ammenda siano “in ogni caso” non appellabili; e tale espressa limitazione del potere di appello delle pronunce di primo grado di condanna alla pena dell’ammenda riguarda sia l’imputato che anche il pubblico ministero ove sia intervenuta una modifica del titolo di reato. Deve pertanto ritenersi che l’espressa dizione “in ogni caso” introdotta nel testo del terzo comma dell’art. 593 cod. proc. pen. ha voluto affermare che, anche in caso di differente qualificazione o di esclusione di aggravante ad effetto speciale, in presenza di condanna alla sola ammenda la sentenza di primo grado non è appellabile dal pubblico ministero ovvero dall’imputato» (Cass., Sez. II, n. 7042 del 12 gennaio 2021).

[32] A questo riguardo non è chiara la ragione per la quale i limiti oggettivi non siano stati richiamati nell’art. 428, comma 1, lettera a) a proposito dell’appello avverso la sentenza di non

luogo a procedere.

[33] V. al riguardo, i pertinenti rilievi di M. Gialuz, *Le novità della “manovra Nordio” in materia processuale: quando l’ideologia rischia di produrre un’eterogenesi dei fini*, in *Sistema penale*, 22 luglio 2024.

[34] Per alcuni cenni critici, cfr., volendo, A. Macchia, *Le “nuove” indagini preliminari: aggiustamenti o metamorfosi?* In *Sistema penale*, 27 gennaio 2025.

[35] V. al riguardo la relativa Scheda di M. Gialuz, in *Sistema penale*, n. 4 del 2026, 81 s.

[36] A questo riguardo va però ricordato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 280 del 1995, ha sottolineato che Il potere di appello del pubblico ministero non può riportarsi all’obbligo di esercitare l’azione penale come se di tale obbligo esso fosse – nel caso in cui la sentenza di primo grado abbia disatteso in tutto o in parte le ragioni dell’accusa – una proiezione necessaria ed ineludibile. Nei lavori preparatori della Costituzione non è dato rinvenire la benché minima traccia di un collegamento tra obbligo di esercitare l’azione penale e potere di impugnazione. Dall’esame degli atti suddetti risulta che la costituzionalizzazione dell’obbligo di esercitare l’azione penale fu trattata esclusivamente in relazione a profili attinenti al momento iniziale dell’azione penale, senza il minimo, neanche implicito, riferimento ai momenti successivi, e tanto meno a giudizi d’impugnazione. Anche tutto il sistema delle impugnazioni penali depone nel senso che il potere del pubblico ministero di proporre appello avverso la sentenza di primo grado, anche se in certe situazioni ne possa apparire istituzionalmente doveroso l’esercizio, non è riconducibile all’obbligo di esercitare l’azione penale. Ciò si ricava, in primo luogo, dal potere del pubblico ministero di fare acquiescenza alla sentenza di primo grado, quali che siano state le sue conclusioni e quale che sia stato il contenuto della sentenza (art. 570, primo comma, del codice di procedura penale). E poiché da tale possibile acquiescenza deriva, come unica conseguenza prevista dall’ordinamento processuale, il potere di impugnazione del procuratore generale presso la corte d’appello (art. 570, primo comma, citato), può osservarsi che un potere conferito alternativamente a due soggetti mal si concilia con la doverosità in capo ad uno di essi.

In terzo luogo l'appello, come ogni altra impugnazione del pubblico ministero in materia penale, è rinunciabile nelle forme previste dall'art. 589 del codice di procedura penale, senza che la legge richieda al riguardo alcuna motivazione. Si deve pertanto escludere che l'art. 595 del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede, con quello di altre parti processuali, l'appello incidentale del pubblico ministero, sia da considerare costituzionalmente illegittimo perché in contrasto con l'art. 112 della Costituzione (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 112 Cost., dell'art. 595 cod. proc. pen.). Il principio secondo il quale il potere di impugnazione del pubblico ministero non costituisca una estrinsecazione necessaria dei poteri inerenti l'esercizio della azione penale è stata costantemente ribadita dalla giurisprudenza della Corte cost. (v. ad es. le sentenze n. 34 del 2020; n. 26 del 2007; ord. n. 165 del 2003).