

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1797**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri**

**(PRODI)**

**e dal Ministro della giustizia**

**(MASTELLA)**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 SETTEMBRE 2007**

---

**Disposizioni in materia di revisione del processo a seguito di  
sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**

---

## INDICE

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Analisi tecnico-normativa .....	»	11
Analisi dell’impatto della regolamentazione .....	»	15
Disegno di legge .....	»	17

ONOREVOLI SENATORI. - L'iniziativa legislativa si propone l'obiettivo di introdurre l'istituto della revisione della sentenza, quale straordinario mezzo di impugnazione, da esperire allorquando una pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo abbia constatato l'iniquità del processo celebrato in Italia, per la violazione di taluna delle disposizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848. L'intervento normativo appare necessario, posto che il sistema processuale italiano non prevede specifici meccanismi in grado di porre rimedio alle violazioni delle disposizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della CEDU.

L'intervento normativo riflette, anzitutto, l'evoluzione giurisprudenziale in ordine alla efficacia vincolante delle sentenze pronunciate dalla Corte di Strasburgo (articolo 46 della CEDU «*Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*»), essendosi affermata, progressivamente, la tesi secondo la quale, per gli Stati convenuti, la sentenza di condanna della Corte di Strasburgo pone l'obbligo di adottare sia le misure di carattere generale necessarie volte a prevenire ulteriori casi, sia quelle di natura individuale a carattere ripristinatorio. L'evoluzione giurisprudenziale ha risentito, ovviamente, delle modifiche normative che si sono succedute nel tempo, a livello internazionale, con i consequenziali riflessi interni. I prodromi del cambiamento di rotta si rinvergono, anzitutto, nell'adozione del Protocollo n. 11 di modifica dell'articolo 46 della CEDU, firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994, ratificato dall'Italia ai sensi della legge 28 agosto 1997, n. 296. E ciò perché fu rafforzato, con il ci-

tato articolo 46, l'obbligo giuridico degli Stati contraenti di conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie di cui erano parti, sotto il controllo del Comitato dei Ministri. Peraltro, il Comitato dei Ministri europeo è intervenuto, in maniera sempre più ricorrente, nei confronti degli Stati contraenti e, in particolare, nei confronti di quello italiano, essendo quest'ultimo rimasto del tutto inerte - benché destinatario di pronunce di condanna da parte della Corte - nell'adozione di adeguati strumenti legislativi generali di ripristino della legalità processuale violata. E, invero, già dal gennaio 2000, il Comitato dei Ministri, con la raccomandazione, R/2000/2, indirizzata a tutti gli Stati contraenti, sollecitava il riesame o la riapertura di casi nazionali oggetto delle censure della Corte europea, attribuendosi il potere di verifica del modo, pur del tutto discrezionale, in cui lo Stato destinatario della pronuncia di condanna aveva ritenuto di adempiere, sia con misure individuali, al fine di fare cessare la violazione, sia attraverso misure generali volte a prevenire situazioni illecite similari future. Più in particolare, l'Italia già era stata posta sotto osservazione per la «vicenda Dorigo», in relazione alla quale la Commissione europea, con rapporto del 9 settembre 1998 - fatto proprio dal Comitato dei Ministri con la risoluzione ResDH(99)258, adottato nella sua 666<sup>a</sup> seduta il 15 aprile 1999, secondo la procedura prevista dal previgente articolo 32 - aveva dichiarato la non equità del processo in relazione all'articolo 6, paragrafo 3, lettera d), della CEDU, attesa l'utilizzazione, ai sensi dell'articolo 513 del codice di procedura penale, di dichiarazioni etero-accusatorie senza alcun contraddittorio processuale. Peraltro, con tre ulteriori risoluzioni interi-

nali (ResDH(2002)30 del 19 febbraio 2002, ResDH(2004)13, del 10 febbraio 2004, e ResDH(2005)85, del 12 dicembre 2005), il Comitato dei Ministri aveva constatato come, fino a quel momento, non fosse stato adottato alcuno strumento tecnico per la riapertura del processo a carico del signor Paolo Dorigo, sicché la violazione accertata permaneva con i suoi effetti pregiudizievoli. Lo «stato di osservazione» si è risolto in una mera interlocuzione, solo in ragione dei lavori legislativi allora in corso volti a garantire il rispetto della detta decisione (si trattava, al tempo, dei disegni di legge di iniziativa parlamentare atti Camera nn. 1447 e 1992, oggetto di esame congiunto nel corso dell'anno 2003 e, successivamente, atto Senato n. 2441, già approvato dalla Camera e in discussione al Senato nell'anno 2004, recante «Modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo»).

Altra tappa decisiva, più recente, è rappresentata dall'approvazione del Protocollo n. 14 alla Convenzione, firmato a Strasburgo il 13 maggio 2004, ratificato ai sensi della legge 15 dicembre 2005, n. 280, attraverso il quale, si è emendato l'articolo 46 della CEDU, attribuendo più incisivi poteri di controllo e di impulso al Comitato dei Ministri: tale organo, sia pur a maggioranza qualificata dei due terzi, può investire la Corte della mancata esecuzione di una sentenza da parte dello Stato convenuto, provocandone una pronuncia prodromica ad eventuali sanzioni successive decise dal Comitato stesso (articolo 46, paragrafi 4 e 5, della citata Convenzione).

L'Italia ha recepito senza alcuna riserva tale Protocollo (cfr. articolo 2, (piena ed intera esecuzione è data al Protocollo di cui all'articolo 1 .....)), con legge entrata in vigore il 6 gennaio 2006, contemporaneamente ad altro significativo intervento legislativo, rappresentato dalla legge 9 gennaio 2006, n. 12, con la quale, aggiungendo la lettera *a*-bis al-

l'articolo 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è stato attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri l'onere di promuovere «gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano», anche a mezzo delle opportune comunicazioni istituzionali al fine di sollecitare le iniziative parlamentari sul punto.

L'ennesima manifestazione della valenza endoprocessuale diretta delle pronunce della Corte europea sui casi trattati dalla giurisdizione nazionale si rinviene nel decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2005, n. 289, («Regolamento recante integrazioni al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale»), ove si prevede l'iscrizione nel casellario giudiziale anche della decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo concernente «provvedimenti giudiziari ed amministrativi definiti dalle autorità nazionali e già iscritti» (articolo 1). Si tratta di una innovazione alla quale certamente non può annettersi il significato di rimozione del giudicato. Tuttavia, va sottolineato come, nel parere reso in ordine al citato regolamento, il Consiglio di Stato (Sezione consultiva, parere del 24 ottobre 2005, n. 4304/2005) ha sostenuto che: «ove la giurisdizione interna sia stata esercitata in violazione dei ... precetti della Convenzione, il soggetto che da tale cattivo esercizio abbia subito lesione ben potrà far valere nell'ordinamento interno gli effetti, se non pur l'efficacia diretta della pronuncia della Corte ...».

Ma la stessa Corte europea si è progressivamente affrancata dalla natura puramente declaratoria e risarcitoria delle sue decisioni e si è espressa nel senso della necessità che al riconoscimento della violazione dei diritti umani da essa accertata consegua un'obbligazione di risultato dello Stato membro, cioè quella di pervenire ad eliminare la violazione dichiarata. Nel solco tracciato dal-

l'importante pronuncia *Scozzari e Giunta c/Italia* appare opportuno il richiamo alle altre decisioni della Corte europea: 27 febbraio 2001, *Lucà c/Italia*; *Lyons ed altri c/Regno Unito*, n. 15227/03; 23 ottobre 2003, *Gencel c/Turchia* e 29 gennaio 2004, *Tahir Duran c/Turchia* in ipotesi di violazioni dell'indipendenza e dell'imparzialità delle Corti di sicurezza dello Stato, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU; 18 maggio 2004, *Somogyi c/Italia*; 10 novembre 2004, *Sejdivic/Italia*; Grande Camera Corte europea, *Ocalan c/Turchia*, n. 46221/99, paragrafo 210, 12 maggio 2005; 2 giugno 2005 *Goktepe c/Belgio*; Grande Camera Corte europea, 1° marzo 2006, *Sejdivic c/Italia*.

In tale rinnovato contesto, legislativo e giurisprudenziale, si collocano alcune recenti, importanti pronunce su casi nazionali, che meglio consentono di inquadrare ed interpretare le ragioni della non procrastinabilità dell'intervento legislativo.

E sotto questo profilo appare utile il richiamo alla sentenza 18 maggio 2004, resa in causa *Somogyi c/Italia*, ove la Corte, avendo constatato l'inottemperanza all'articolo 6 della CEDU - per non essere stato il ricorrente messo in grado di esercitare il suo diritto di partecipare al processo, essendo stato giudicato in contumacia e dopo il rigetto dell'istanza di restituzione in termini - affermava la necessità «... di rinnovare il processo a carico dell'interessato ovvero di riaprire la procedura in tempo utile e nel rispetto delle condizioni previste dall'articolo 6 della Convenzione» (paragrafo 86).

Tale passaggio autorizza a ritenere che il destinatario della decisione della Corte europea è lo Stato convenuto e non già il giudice nazionale. Lo Stato italiano, a differenza di altri paesi europei, quali la Francia, l'Austria, la Germania, il Regno Unito, la Polonia, la Bulgaria, la Svizzera, non si è ad oggi dotato di disposizioni normative che consentano la riapertura o la ripetizione del processo dopo la censura da parte della Corte in ordine alla violazione di un diritto sostanziale

riconosciuto dalla Convenzione o alla constatazione di un vizio procedurale che abbia inciso sulla sorte del procedimento. La materia ha formato oggetto di attenzione da parte del legislatore, a partire da alcune iniziative parlamentari del 1998, poi, con i progetti già citati degli anni 2003-2004 e, da ultimo, con il disegno di legge atto Senato n. 3354 del 22 marzo 2005 d'iniziativa del senatore Borea (Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 14 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e disposizioni per l'adempimento delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo). Sulla materia è stata recentemente approvata la legge 15 dicembre 2005, n. 280.

Occorre, inoltre, non trascurare il fatto che alcuni giudici nazionali dell'esecuzione - proprio a causa dell'assenza di un rimedio normativo diretto alla rinnovazione del processo - stanno seguendo un percorso ermeneutico, secondo il quale essi non possono disconoscere gli effetti della decisione di Strasburgo. E ciò perché, compito del giudice dell'esecuzione, cui spetta il controllo sulla legalità del titolo esecutivo formatosi nell'ordinamento interno, è quello di valutare la validità del titolo detentivo, anche alla luce di quelle sopravvenienze (come ad esempio la sentenza della Corte europea), che gli potrebbero consentire di escludere la conformità all'articolo 13 della Costituzione di uno stato di detenzione che conduca ad un processo, sia pur in parte, non conforme ai principi di equità fissati dall'articolo 6 della CEDU.

Anche la Corte di cassazione, più recentemente, (Dorigo, sentenza del 1° dicembre 2006) ha sostenuto che «... la prolungata inerzia dell'Italia corrisponde alla trasgressione dell'obbligo previsto dall'articolo 46 della Convenzione di conformarsi alla sentenza definitiva della Corte europea e, quindi, costituisce una condotta dello Stato italiano qualificabile come flagrante diniego di giustizia». Nella medesima decisione la Corte di cassazione, nel sostenere la illegitti-

mità del titolo detentivo, perché sorretto da un processo iniquo, ha osservato come il diritto al nuovo processo sia stato riconosciuto al signor Dorigo dalla Corte europea in relazione ad una essenziale garanzia dell'imputato (quella di «interrogare o fare interrogare i testimoni a carico») e che la violazione è stata reputata di determinante influenza sull'esito del giudizio. È stato pertanto fissato il seguente principio di diritto: «Il giudice dell'esecuzione deve dichiarare, a norma dell'articolo 670 del codice di procedura penale, l'ineseguibilità del giudicato, quando la Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali abbia accertato che la condanna è stata pronunciata per effetto della violazione delle regole sul processo equo sancite dall'articolo 6 della Convenzione europea e abbia riconosciuto il diritto del condannato alla rinnovazione del giudizio, anche se il legislatore abbia ommesso di introdurre nell'ordinamento il mezzo idoneo ad instaurare il nuovo processo».

Tale orientamento, tuttavia, se verrà in prosieguo condiviso da altri giudici dell'esecuzione, è in grado di determinare un'anomala conseguenza: la pendenza di un processo che vanamente attenderà di essere rinnovato, pur in parte, nell'inesistenza di un meccanismo legislativo che assicuri in concreto tale obbligo, a fronte dell'accoglimento dell'istanza di sospensione dell'esecuzione. Occorre, pertanto, interrompere il corto circuito che si è venuto a creare e introdurre un nuovo mezzo di impugnazione che consenta all'organo giudicante nazionale chiamato ad intervenire non solo di valutare la possibilità di ripetizione del processo (ovvero di una parte di esso, limitatamente agli atti per i quali è stata accertata la violazione), ma anche di decidere sulla sospensione dell'esecuzione: di qui la presente iniziativa legislativa.

L'architettura del disegno di legge è costituito dalla concentrazione in capo alla Suprema Corte di cassazione della funzione di

filtro dell'ammissibilità dello strumento straordinario della revisione. Del resto già altri due Stati dell'Unione europea hanno optato per tale soluzione. Si tratta della Francia e del Belgio.

La Francia ha adottato la legge 2000-516 del 15 giugno 2000 ed ha attribuito alla Corte di cassazione il compito di valutare l'ammissibilità dell'istanza di riapertura del processo a seguito della decisione della Corte di Strasburgo che ha constatato l'iniquità del processo. In particolare, è prevista una *Commission de réexamen*, composta da sette magistrati della Corte di Cassazione, chiamata a valutare l'ammissibilità dell'istanza di revisione, quando la Corte europea dei diritti dell'uomo ritenga che una sentenza irrevocabile di condanna penale sia stata emessa in violazione delle regole della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sul giusto processo e, quindi, comporti per natura e gravità conseguenze dannose alle quali l'equa soddisfazione non possa porre rimedio ed esista un nesso di causalità fra tali conseguenze e la violazione delle regole. La domanda di riesame deve essere presentata, entro un anno dalla pronuncia, dal Ministro della giustizia, dal condannato (o dal legale rappresentante o dagli aventi diritto) ovvero dal Procuratore generale presso la Cassazione. La *Commission*, che può sospendere in qualsiasi momento l'esecuzione della condanna, su 27 richieste presentate ne ha inviate a riesame 10, riconoscendo la possibilità della revisione in occasione della violazione del diritto alla difesa (caso Hakkar, 2000); in violazione del diritto ad essere giudicati da un giudice imparziale (caso Remli, 2001); in violazione del diritto alla difesa di un avvocato (caso Van Pelt, 2002); in violazione del diritto di ricorso in Cassazione (caso Cheniti, Hasane e Kamel Omar, 2002); in violazione del diritto ad un giudizio equo in Cassazione (caso Slimane Kald, 2002).

La legge belga è recentissima, del 1° aprile 2007. Essa prevede la riapertura dei

procedimenti penali giudicati iniqui dalla Corte europea. La legge, intitolata «*Loi modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de la réouverture de la procédure en matière pénale*», entrerà in vigore il 1° dicembre 2007 e sarà applicabile anche ai casi pregressi.

Si prevede che, in presenza di una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha constatato una violazione alla relativa convenzione, può essere chiesta la riapertura della procedura che ha condotto alla condanna del ricorrente o alla condanna di un'altra persona per lo stesso fatto e fondata sugli stessi mezzi di prova. La domanda, che può essere presentata anche dal pubblico ministero, deve essere depositata entro sei mesi dalla data in cui è divenuta definitiva la sentenza della Corte europea ed è valutata dalla Corte di Cassazione. La legge prevede che è disposta la riapertura allorché sia accertato che «la decisione impugnata è contraria nel merito alla convenzione europea o quando la violazione constatata dalla Corte europea è la conseguenza di errori di procedura così gravi da rendere serio il dubbio sui risultati della stessa procedura, e il condannato continui a soffrire per le conseguenze negative molto gravi che solo una riapertura può riparare». La Corte di cassazione o annulla la sua precedente decisione, emettendo una nuova pronuncia, o rinvia il caso alla giurisdizione di merito, qualora sia stata giudicata non equa la procedura o la sentenza di merito.

Le esperienze accennate costituiscono una tendenza ormai consolidata, rispondente al fine comune di rendere effettiva la tutela del singolo ma anche di uniformare le procedure interne. Di qui la necessità del presente disegno di legge e l'opportunità della scelta di affidare alla Corte di cassazione la funzione di filtro.

L'intervento legislativo mira a modificare, attraverso la tecnica della novellazione, il codice di procedura penale, inserendo con l'articolo 1, nel libro IX, dopo il titolo IV, il ti-

tole IV-*bis* e una serie di disposizioni dopo l'articolo 647 del codice di procedura penale.

In particolare, con l'articolo 647-*bis* viene introdotto l'istituto straordinario della revisione della sentenza di condanna, allorché la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia accertato, in maniera definitiva, la violazione di taluna delle previsioni di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della CEDU, in relazione ad un processo che sia stato celebrato nello Stato e sempreché tali violazioni abbiano assunto una rilevanza determinante ai fini dell'esito del processo. La collocazione sistematica con la previsione del nuovo «titolo IV-*bis*» è diretta, da un lato, a confermare la natura straordinaria del rimedio; dall'altro, a tenere distinto l'istituto in esame da quello della revisione della sentenza di condanna di cui agli articoli 629 e seguenti del codice di procedura penale. E ciò per una serie di ragioni, la prima delle quali risiede nella non automaticità della rinnovazione dell'intero processo (come precisato nel successivo articolo 647-*septies*), quando vi sia stata una pronuncia della Corte di Strasburgo che abbia riconosciuto la cosiddetta iniquità del processo celebrato in Italia; automatismo che rimane, invece, connotato essenziale della revisione dell'attuale sistema processuale.

L'articolo 647-*bis*, comma 2, lettera b), prevede un'altra condizione di ammissibilità della domanda di revisione: il condannato, al momento della presentazione della richiesta di revisione, si deve trovare o deve essere posto in stato di detenzione ovvero essere soggetto all'esecuzione di una misura alternativa alla detenzione, diversa dalla pena pecuniaria. Tale formulazione è necessaria, alla luce della raccomandazione R (2000) 2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, richiamata da tutte le successive raccomandazioni e risoluzioni del medesimo organo, secondo la quale la riapertura del processo è condizionata a due circostanze: 1) la sussistenza di una grave violazione della Convenzione, tale da «far seriamente dubi-

tare sul risultato del procedimento interno contestato»; 2) la permanenza, per il condannato, «di conseguenze giuridiche molto gravi a causa della decisione nazionale, conseguenze che non possono essere compensate dall'equo indennizzo».

L'articolo 647-ter indica i soggetti legittimati alla presentazione della richiesta di revisione del processo, vale a dire il condannato o il procuratore generale presso la Corte di cassazione.

L'articolo 647-quater disciplina i requisiti della istanza, stabilendo che essa può essere presentata personalmente o per mezzo di un procuratore speciale e deve contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione specifica delle violazioni riscontrate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e della loro determinante incidenza sul processo. Il comma 2 prevede il termine di tre mesi entro il quale la richiesta deve essere depositata, a pena di inammissibilità; il *dies a quo* decorre dalla data in cui la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è diventata definitiva. I soggetti legittimati a presentare la richiesta devono corredarla di una copia autentica della sentenza definitiva della Corte di Strasburgo.

Il procedimento di adozione, comunicazione e pubblicazione delle sentenze è il seguente:

1) la Corte invia alle parti, circa dieci giorni prima, una lettera con la quale preannuncia la imminente adozione della sentenza, indicando anche la data (futura) della pronuncia e della «pubblicazione» sul sito *internet* (HUDOC) della stessa Corte (le due date coincidono);

2) il giorno prefissato, la sentenza viene inserita nel sistema informatico e diviene disponibile a chiunque; contemporaneamente, la Corte ne invia una copia certificata conforme a ciascuna parte; la copia cartacea può quindi pervenire ai destinatari con qualche giorno di ritardo, ma ciò non ha importanza, perché essi sono stati avvertiti in pre-

cedenza della data di «deposito» e possono consultare la sentenza su *internet*; peraltro, la sentenza non è ancora definitiva;

3) normalmente, la sentenza diviene definitiva dopo tre mesi; questo termine si può allungare se, all'ultimo momento, una delle parti chiede il rinvio alla Grande Camera (perché in tal caso la sentenza non diverrà definitiva fino a quando il Comitato che filtra tali richieste non si sarà pronunciato negativamente);

4) quando la sentenza diviene definitiva, le parti vengono avvertite con lettera della Corte e la definitività della sentenza viene iscritta sul frontespizio.

Il comma 3 completa la disciplina della presentazione della richiesta di revisione, prevedendo che quella presentata dal condannato debba essere sottoscritta, a pena di inammissibilità, da difensore iscritto nell'albo speciale degli avvocati patrocinanti in Cassazione.

Si è, in tal modo, inteso attribuire alla Corte di cassazione (così come avviene nel sistema francese) la funzione di filtro delle istanze di revisione; e ciò all'evidente scopo di concentrare nell'organo giurisdizionale di legittimità, avente funzioni di nomofilachia, le delicate decisioni sull'ammissibilità dell'istanza.

L'articolo 647-quinquies fissa i casi in cui l'istanza di revisione deve essere dichiarata inammissibile, stabilendo che la Corte di cassazione deve decidere, con ordinanza, entro trenta giorni dal deposito della richiesta. Se l'istanza viene dichiarata ammissibile, la Corte di cassazione trasmette gli atti alla corte d'appello del distretto individuato ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale. Le ordinanze sull'ammissibilità sono inoppugnabili.

Attraverso l'articolo 647-sexies si è inteso dettare la disciplina volta ad evitare il perpetuarsi del corto circuito finora registrato, attribuendo alla corte d'appello il potere di decidere, entro venti giorni dalla ricezione de-

gli atti, osservando le forme dell'incidente di esecuzione, la sospensione dell'esecuzione della pena quando abbia ravvisato che da tale esecuzione possa derivare una ingiusta detenzione. Tuttavia, se rimangono i presupposti che suggeriscono di mantenere in stato di detenzione il soggetto che dovrebbe essere scarcerato, l'eventuale protrazione della permanenza *in vinculis* avviene a titolo di custodia cautelare con l'applicazione di una delle misure coercitive previste dagli articoli 281, 282, 283, 284 e 285. A tali misure coercitive, in ossequio ai principi sanciti dall'articolo 13 della Costituzione, si applicano i termini di custodia cautelare di cui all'articolo 303, comma 1, lettera *d*), primo periodo, del codice di rito, ma in nessun caso tali termini potranno essere superiori alla entità della pena inflitta. Si è previsto pure che, in caso di inottemperanza ad una delle misure disposte in via cautelare, la relativa ordinanza applicativa viene revocata e riprende l'esecuzione della pena.

L'articolo 647-*septies* disciplina il procedimento di revisione, precisando che si procede alla rinnovazione dei soli atti ai quali si riferiscono le violazioni accertate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e delle sole prove ritenute assolutamente indispensabili, ferma restando la validità ed utilizzabilità, ai fini della decisione, di tutti gli altri atti processuali compiuti. Viene altresì precisato che, durante il giudizio di revisione, i termini di prescrizione del reato restano sospesi.

Con l'articolo 647-*octies* si richiama l'applicabilità di tutte le altre disposizioni in tema di revisione delle sentenze di condanna di cui agli articoli 629 e seguenti del codice di procedura penale.

Con l'articolo 2 del disegno di legge viene introdotto l'articolo 201-*bis* delle norme di attuazione del codice di procedura penale di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, che prevede gli adempimenti delle autorità governative italiane, allorché il Presidente del Consiglio dei ministri abbia

ricevuto una sentenza della Corte di Strasburgo con la quale è stato dichiarato iniquo un processo. La Presidenza del Consiglio dei ministri, in particolare, deve inoltrare la predetta sentenza in copia al Ministero della giustizia, il quale, dispostane la traduzione, la trasmette al procuratore generale presso la Corte di cassazione, uno dei soggetti legittimati alla presentazione dell'istanza di revisione.

L'articolo 3 detta norme transitorie, precisando che per le sentenze già pronunciate dalla Corte di Strasburgo prima della data di entrata in vigore della legge in esame, l'istanza di revisione ai sensi dell'articolo 647-*bis* del codice di procedura penale debba essere presentata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Sul punto si osserva che, da un monitoraggio effettuato presso la Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani presso il Dipartimento degli affari di giustizia, alla data del 21 maggio 2007 sono dieci le sentenze pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia, in occasione delle quali è stata accertata la violazione di norme sull'equo processo.

L'articolo 3, comma 2, prevede, inoltre che, decorso inutilmente tale termine di tre mesi, la sentenza di condanna la cui esecuzione sia stata sospesa dal giudice a seguito di pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo viene posta in esecuzione. La norma transitoria è diretta a colmare la lacuna normativa segnalata, prevedendo lo stesso termine di tre mesi di cui al comma 1, entro il quale devono presentare la domanda di revisione coloro che hanno già ottenuto dal giudice nazionale la declaratoria di illegittimità del titolo esecutivo (come nel caso Dorigo), per effetto della sentenza della Corte di Strasburgo che abbia accertato la natura iniqua del processo celebrato in Italia. Sicché, nei confronti di costoro, l'inutile decorso di tale termine ha come conseguenza quella di far riprendere l'efficacia del titolo esecutivo.

L'articolo 4 reca la clausola di invarianza della spesa. Come si evince, infatti, dalla nota dell'Ufficio di bilancio del Ministero della giustizia del 24 maggio 2007, tale strumento straordinario di revisione non è destinato a produrre effetti rilevanti sull'attività degli uffici giudiziari interessati, né particolari effetti di natura finanziaria. E ciò anche alla luce dell'esiguità dei casi (solo dieci) ri-

levati negli ultimi anni. Sicché, trattandosi di attività rientranti nell'ambito di quelle già svolte dai competenti uffici giudiziari e amministrativi, esse possono essere ampiamente fronteggiate con le risorse finanziarie, umane e strumentali previste a legislazione vigente.

L'articolo 5 prevede che la legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

## 1. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI:

a) *Necessità dell'intervento normativo*

Il disegno di legge è volto ad introdurre uno strumento straordinario di impugnazione avverso le sentenze, passate in giudicato, pronunciate dal giudice penale all'esito di un processo che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in via definitiva, riconosciuto iniquo. L'intervento normativo appare necessario, posto che il sistema processuale italiano non prevede specifici meccanismi in grado di porre rimedio alle violazioni delle disposizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), laddove il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa è intervenuto, in maniera sempre più ricorrente, nei confronti degli Stati contraenti e, in particolare, nei confronti di quello italiano, essendo quest'ultimo rimasto del tutto inerte - benché destinatario di pronunce di condanna da parte della Corte - nell'adozione di adeguati strumenti legislativi generali di ripristino della legalità processuale violata.

Anche la Corte di cassazione, più recentemente, (Dorigo, sentenza del 1° dicembre 2006) ha sostenuto che «... la prolungata inerzia dell'Italia corrisponde alla trasgressione dell'obbligo previsto dall'articolo 46 della CEDU di conformarsi alla sentenza definitiva della Corte europea e, quindi, costituisce una condotta dello Stato italiano qualificabile come flagrante diniego di giustizia». Nella medesima decisione la Corte di cassazione ha osservato come il diritto al nuovo processo sia stato riconosciuto al Dorigo dalla Corte europea in relazione ad una essenziale garanzia dell'imputato (quella di «interrogare o fare interrogare i testimoni a carico») e che la violazione è stata reputata di determinante influenza sull'esito del giudizio. Pertanto, pur non potendo procedere alla rinnovazione del processo o di parte di esso, la Corte ha sostenuto la illegittimità del titolo detentivo, perché non sorretto da un processo equo. Tale orientamento, tuttavia, se verrà in prosieguo condiviso da altri giudici dell'esecuzione, è in grado di determinare un'anomala conseguenza: la pendenza di un processo che vanamente attenderà di essere rinnovato, pur in parte, nell'inesistenza di un meccanismo legislativo che assicuri in concreto tale obbligo, a fronte dell'accoglimento dell'istanza di sospensione dell'esecuzione. Occorre, pertanto, interrompere il corto circuito che si è venuto a creare e introdurre un nuovo mezzo di impugnazione che consenta all'organo giudicante nazionale chiamato ad intervenire di valutare la possibilità di ripetizione del processo (ovvero di una parte di esso, limitatamente agli

atti per i quali è stata accertata la violazione), oltre che di decidere sulla sospensione dell'esecuzione: di qui la presente iniziativa legislativa.

b) *Analisi del quadro normativo e incidenza delle norme proposte sulle leggi ed i regolamenti vigenti*

Il presente disegno di legge incide sull'attuale legislazione di rito, con la tecnica della novellazione, operando su due fronti:

– in primo luogo, modificando il codice di procedura penale attraverso l'inserimento nel libro IX, dopo il titolo IV, del «Titolo IV-bis», e prevedendo, con l'articolo 1, una serie di disposizioni dopo l'articolo 647, che vanno dall'articolo 647-bis all'articolo 647-octies, nonché modificando le disposizioni di attuazione del codice di procedura penale attraverso l'inserimento dell'articolo 201-bis che prevede gli adempimenti delle competenti autorità governative in caso di sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo;

– in secondo luogo, provvedendo alla implementazione del novero di atti da pubblicare in *Gazzetta Ufficiale*, essendovi ricomprese anche le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo di condanna dell'Italia.

c) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario*

Il presente disegno di legge non presenta alcun possibile profilo di incompatibilità con l'ordinamento comunitario, essendo, peraltro, diretto all'assolvimento degli obblighi dell'Italia scaturenti dalle diverse risoluzioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

d) *Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale*

Il disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su materia, quella penale, riservata alla potestà legislativa dello Stato.

e) *Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali.*

Il disegno di legge, come sopra già evidenziato, non coinvolge le funzioni delle regioni e degli enti locali.

f) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione.*

Il disegno di legge ha ad oggetto materie assistite da riserva di legge, non suscettibili di delegificazione.

2. ELEMENTI DI *DRAFTING* E LINGUAGGIO NORMATIVO:

- a) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

L'intervento introduce la possibilità per l'autorità giudiziaria (il procuratore generale presso la Corte di cassazione) e per il condannato in via definitiva di ricorrere ad un nuovo strumento di revisione del processo, diverso dalla revisione della sentenza, allorquando la Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in via definitiva, riconosciuto iniquo il processo celebrato in Italia.

Lo strumento innovativo introdotto non presenta aspetti di incompatibilità con le definizioni già in uso; né si presta ad equivoci interpretativi con l'altra ipotesi di revisione.

- b) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi che figurano nello schema sono corretti.

- c) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Le modifiche alla legislazione vigente (codice di procedura penale e norme complementari) sono state introdotte con la tecnica della novella legislativa.

- d) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

L'intervento non comporta alcuna abrogazione implicita, in quanto disciplina solo un nuovo strumento di impugnazione.

- e) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Va preliminarmente segnalato come la corte d'appello di Bologna – con ordinanza del 15 marzo 2006, emessa nell'ambito del procedimento instauratosi a seguito dell'istanza di revisione della sentenza di condanna a sei anni e tredici mesi di reclusione inflitta al signor Dorigo dalla corte d'assise di Udine in data 3 ottobre 1994 – ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 630, comma 1 lettera a), del codice di procedura penale, nella parte in cui non ammette la revisione del processo ove i fatti stabiliti nella sentenza penale irrevocabile non possano conciliarsi con quelli accertati da una sentenza, parimenti irrevocabile, della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte di cassazione (Dorigo, sentenza del 1° dicembre 2006) recentemente ha sostenuto che « ... la prolungata inerzia dell'Italia corri-

sponde alla trasgressione dell'obbligo previsto dall'articolo 46 della Convenzione di conformarsi alla sentenza definitiva della Corte europea e, quindi, costituisce una condotta dello Stato italiano qualificabile come flagrante diniego di giustizia». Nella medesima decisione la Corte di cassazione ha osservato come il diritto al nuovo processo sia stato riconosciuto al signor Dorigo dalla Corte europea in relazione ad una essenziale garanzia dell'imputato (quella di «interrogare o fare interrogare i testimoni a carico») e che la violazione è stata reputata di determinante influenza sull'esito del giudizio. Pertanto, pur non potendo procedere alla rinnovazione del processo o di parte di esso, la Corte ha sostenuto la illegittimità del titolo detentivo, perché non sorretto da un processo equo.

b) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Risulta essere stata presentata, e successivamente ritirata, la proposta di legge dell'Onorevole Pecorella (atto Camera n. 917), recante «Modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo».

## ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

- a) *Ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti.*

L'intervento previsto dal disegno di legge coinvolge, come uffici giudiziari, la Corte di cassazione e le corti d'appello, nonché tutti gli appartenenti al sistema giustizia e gli utenti dello stesso.

- b) *Esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo.*

Si rinvia sotto questo profilo a quanto già evidenziato nella relazione illustrativa e nell'analisi tecnico-normativa.

- c) *Obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo.*

Obiettivo dell'intervento normativo è quello di assicurare una riparazione, non solo pecuniaria, al condannato, che abbia subito in Italia un processo giudicato iniquo dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Nell'immediato, l'effetto che si può conseguire è quello di evitare ulteriori raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa o risoluzioni di condanna dell'Italia, non essendosi lo Stato dotato di specifici meccanismi in grado di porre rimedio alle violazioni delle disposizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Nel medio/lungo periodo, si ritiene che la predisposizione di un siffatto sistema possa contribuire al processo di integrazione, non solo economica, ma anche politica dei paesi del Consiglio d'Europa.

- d) *Presupposti attinenti alle sfere organizzativa, finanziaria, economica e sociale*

L'impatto maggiore dell'intervento normativo riguarda prevalentemente la Corte di cassazione (che funge da filtro) e le corti d'appello, deputate all'applicazione delle nuove norme, ma non comporta effetti diretti nell'organizzazione degli uffici.

- e) *Aree di «criticità»*

Non sussistono aree di criticità.

- f) *Opzioni alternative alla regolazione e opzioni regolatorie. Valutazione delle opzioni regolatorie possibili*

L'ampiezza dei campi all'interno dei quali opera l'intervento normativo proposto si riflette necessariamente sulla molteplicità delle soluzioni

di volta in volta possibili; si rinvia alla relazione illustrativa per la disamina approfondita delle singole modifiche normative.

La delicatezza dell'intervento - avente ad oggetto materie assistite da riserva di legge - ha, poi, consigliato il ricorso allo strumento del disegno di legge piuttosto che a quello della legge delega, al precipuo fine di consentire il pieno confronto parlamentare sulle diverse problematiche messe in luce dalla proposta normativa.

g) *Strumento tecnico-normativo eventualmente più appropriato*

Il presente disegno di legge è l'unico strumento tecnico-normativo possibile tenuto conto sia della materia, riservata alla legge, oggetto dell'intervento, e sia dell'assenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza che consentono il ricorso al decreto-legge.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Modifiche al codice di procedura penale)*

1. Nel libro IX del codice di procedura penale, dopo il titolo IV è aggiunto il seguente:

## Titolo IV-bis.

REVISIONE A SEGUITO DI SENTENZA DELLA CORTE  
EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

«Art. 647-bis. *(Revisione a seguito delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo)*. - 1. È ammessa la revisione delle sentenze di condanna quando la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato con sentenza definitiva la violazione di taluna delle disposizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848.

2. Nei casi previsti dal comma 1, la revisione è ammessa solo quando ricorrano le seguenti condizioni:

a) la violazione riscontrata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo abbia avuto incidenza determinante sull'esito del procedimento;

b) il condannato, al momento della presentazione della richiesta di revisione, si trovi o debba essere posto in stato di detenzione ovvero sia soggetto all'esecuzione di una misura alternativa alla detenzione, diversa dalla pena pecuniaria.

Art. 647-ter. (*Soggetti legittimati*). - 1. Possono richiedere la revisione:

a) il condannato ovvero la persona che sullo stesso esercita l'autorità tutoria;

b) il procuratore generale presso la Corte di cassazione.

2. Quando la richiesta è formulata dal procuratore generale della Corte di cassazione, le persone indicate nella lettera a) del comma 1 possono unire la propria richiesta a quella del procuratore generale.

Art. 647-quater. (*Forma della richiesta*). - 1. La richiesta di revisione del processo contiene, a pena di inammissibilità, l'indicazione specifica delle violazioni riscontrate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e della loro incidenza determinante sul processo giudicato iniquo. Nel caso previsto dall'articolo 647-ter, comma 1, lettera a), essa può essere proposta personalmente o per mezzo di un procuratore speciale.

2. La richiesta, a pena di inammissibilità, è presentata nella cancelleria della Corte di cassazione entro tre mesi dalla data in cui la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è divenuta definitiva ed è corredata da copia autentica della medesima sentenza definitiva.

3. La richiesta di cui all'articolo 647-ter, comma 1, lettera a), è sottoscritta, a pena di inammissibilità, da difensore iscritto nell'albo speciale per il patrocinio davanti alla Corte di cassazione.

Art. 647-quinquies. (*Ammissibilità della richiesta*). - 1. Entro trenta giorni dal deposito della richiesta di cui all'articolo 647-bis, la Corte di cassazione delibera in ordine alla ammissibilità della stessa, con procedimento in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 127.

2. La Corte dichiara la inammissibilità della richiesta:

a) quando è proposta al di fuori dei casi previsti dall'articolo 647-bis;

b) quando non sono state rispettate le formalità di cui all'articolo 647-*quater*.

3. Quando la richiesta è inammissibile, la Corte lo dichiara con ordinanza. Se la richiesta è manifestamente inammissibile, la Corte può condannare il privato che l'ha presentata al pagamento a favore della cassa delle ammende di una somma da euro 258 ad euro 2.065.

4. Con l'ordinanza che dichiara ammissibile la richiesta la corte trasmette gli atti alla corte d'appello del distretto individuata secondo i criteri di cui all'articolo 11.

5. Le ordinanze di cui ai commi 3 e 4 sono notificate al condannato e comunicate al procuratore generale presso la Corte di cassazione; l'ordinanza di cui al comma 4 è altresì comunicata entro dieci giorni al procuratore generale presso la corte d'appello individuata ai sensi dell'articolo 11. Avverso tali ordinanze non è ammessa impugnazione.

Art. 647-*sexies*. (*Sospensione dell'esecuzione*). - 1. Salvo quanto previsto dal comma 2, la corte d'appello, entro venti giorni dalla ricezione degli atti, dichiara con le forme di cui all'articolo 666 la sospensione dell'esecuzione della pena quando ravvisa che dall'esecuzione della sentenza impugnata possa derivare una ingiusta detenzione.

2. Quando ravvisa la sussistenza di taluna delle esigenze cautelari di cui all'articolo 274, con l'ordinanza di cui al comma 1 la corte può applicare una delle misure coercitive previste dagli articoli 281, 282, 283, 284 e 285.

3. Nel caso previsto dal comma 2, alle misure coercitive detentive si applicano i termini di durata di cui all'articolo 303, comma 1, lettera *d*), primo periodo; in nessun caso la durata delle stesse può essere superiore alla pena inflitta.

4. In caso di inosservanza della misura disposta ai sensi del comma 2, si applica l'articolo 276.

5. Contro le ordinanze che decidono sulla sospensione dell'esecuzione e sull'applica-

zione delle misure coercitive ovvero sulla revoca della sospensione, possono ricorrere per cassazione il condannato ed il procuratore generale presso la corte d'appello.

Art. 647-septies. (*Giudizio di revisione*). - 1. Il presidente della corte di appello emette il decreto di citazione a norma dell'articolo 601, entro trenta giorni dalla ricezione degli atti.

2. Nel giudizio di revisione, la corte procede alla rinnovazione dei soli atti ai quali si riferiscono le violazioni accertate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché all'assunzione o all'innovazione delle sole prove che ritiene assolutamente indispensabili. Tutti gli altri atti processuali compiuti sono validi e utilizzabili a fini della decisione.

3. Nel giudizio di revisione i termini di prescrizione del reato sono sospesi.

Art. 647-octies (*Applicabilità alla revisione del processo delle norme sulla revisione delle sentenze di condanna*). - 1. Alla revisione del processo si applicano le norme previste dagli articoli 637, 638, 639, 640 e 642».

## Art. 2.

(*Modifiche al decreto legislativo  
28 luglio 1989, n. 271*)

1. Dopo l'articolo 201 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è inserito il seguente:

«Art. 201-bis. (*Adempimenti in caso di sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo*). - 1. Quando riceve una sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dalla

legge 4 agosto 1955, n. 858, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, lettera *a-bis*), della legge 23 agosto 1988, n. 400, la Presidenza del Consiglio dei ministri trasmette copia della decisione al Ministero della giustizia.

2. Il Ministero della giustizia, ricevuta la sentenza ai sensi del comma 1, ne dispone la traduzione in lingua italiana e la inoltra al procuratore generale presso la Corte di cassazione».

### Art. 3.

#### *(Norme transitorie)*

1. Per le sentenze già pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, la richiesta di revisione del processo ai sensi dell'articolo 647-*bis* del codice di procedura penale deve essere presentata, a pena di inammissibilità, entro tre mesi dalla medesima data di entrata in vigore.

2. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1, la sentenza di condanna la cui esecuzione sia stata sospesa dal giudice a seguito di pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo è posta in esecuzione.

### Art. 4.

#### *(Clausola di invarianza)*

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

### Art. 5.

#### *(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.





