

**Condanne in contumacia- Le direttive di tipo comunitario
dettate dalla Corte Europea dei Diritti Umani di Strasburgo** (Avv.
Maurizio de Stefano -Segretario della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti
dell'Uomo)

nella rivista "*il fisco*" (anno 2006, del 27 marzo 2006, n.
13, I, pag. 1985 ss.) E.T.I. De Agostini Professionale

**CONDANNE IN CONTUMACIA- LE DIRETTIVE DI TIPO COMUNITARIO DETTATE
DALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI DI STRASBURGO**

Avv. Maurizio de Stefano (Segretario della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo)

La Grande Camera della Corte Europea dei Diritti Umani a Strasburgo con la sentenza del 01 marzo 2006, resa nel caso *Sejdovic contro Italia* (ricorso n° 56581/00)¹, non solo ha ribadito i principi già espressi sulle garanzie dell'imputato penalmente condannato in contumacia, ma ha tracciato un nuovo ambito dei poteri della stessa Corte europea a fronte delle violazioni compiute dagli Stati in conseguenza di mancanze strutturali del loro sistema processuale penale interno.

Nel caso di specie, la Grande Camera ha confermato integralmente la propria precedente sentenza resa da una Camera in data 10 novembre 2004 sullo stesso caso, statuendo che nelle particolari circostanze in cui si era trovato l'imputato sig. *Sejdovic*, al momento della sua condanna in contumacia, non era stato dimostrato che questi aveva cercato di sottrarsi alla giustizia o che egli aveva rinunciato in modo inequivocabile al diritto di comparire nel dibattimento penale; la Corte europea ha ravvisato la violazione dell'articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti Umani per il fatto che il condannato non avrebbe potuto ottenere una riapertura del procedimento penale per essere nuovamente giudicato nel rispetto dei diritti della difesa, sulla fondatezza delle accuse formulate contro di lui; in conclusione ha statuito la Corte europea << *il ricorso previsto (nel 1999) dall'articolo 175 del Codice di procedura penale (italiano) non garantisce al ricorrente, con un grado sufficiente di certezza, la possibilità di essere presente e difendersi nel corso di un nuovo processo. Nessuno ha sostenuto dinanzi alla Corte che il ricorrente disponeva di altri mezzi per ottenere la riapertura del termine d'appello o la tenuta di un nuovo processo.*>>

La fattispecie della sentenza penale contumaciale era divenuta già emblematica in Italia, perché proprio a seguito di varie sentenze di condanna della Corte europea² e da ultimo il 10 novembre 2004, proprio con la sentenza della Camera nello stesso caso *Sejdovic*, il Governo italiano aveva emanato il decreto legge n. 17 del 21 febbraio 2005 per la riforma dell'art. 175 codice procedura penale ed il Parlamento lo aveva convertito nella legge 22 aprile 2005, n. 60 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 94 del 23 aprile 2005).

Si è trattato di un evento eccezionale con cui il Governo ed il Parlamento italiano hanno legiferato per conformare l'ordinamento giuridico interno alle sentenze della Corte di Strasburgo e questo evento è ancora

¹ Corte Europea dei Diritti Umani, Grande Camera, Sent. n. 56581/00 del 01 marzo 2006 (in banca dati "*il fiscovideo*"). "*Sussiste la violazione dell'articolo 6 (diritto ad un equo processo) della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, allorquando è stata pronunciata una sentenza contumaciale di condanna di un imputato che non era stato informato in maniera effettiva del procedimento penale a suo carico e che non aveva rinunciato in maniera inequivoca al suo diritto a comparire al dibattimento, ed allorquando dopo tale condanna non sia previsto dal codice di procedura penale nazionale un meccanismo effettivo che miri ad assicurare allo stesso condannato in contumacia che una giurisdizione si pronunci ex novo sulla fondatezza dell'accusa, dopo averlo ascoltato nel rispetto delle esigenze dell'articolo 6 della Convenzione.*

Allorquando la Corte europea accerta che una violazione della Convenzione deriva da un problema strutturale legato al cattivo funzionamento della legislazione e della prassi nazionale, lo Stato nei cui confronti si è pronunciata la Corte europea deve adottare misure generali a livello nazionale al fine di garantire la messa in opera del diritto in questione per il ricorrente e le persone che si trovino in una situazione simile alla sua; pertanto, nella fattispecie della sentenza contumaciale di condanna di un imputato, emessa in violazione dell'art. 6 della Convenzione, lo Stato deve prevedere e disciplinare con delle misure appropriate una procedura ulteriore che possa assicurare la realizzazione effettiva del diritto alla riapertura del procedimento penale, conformemente ai principi della protezione dei diritti enunciati nell'articolo 6 della Convenzione." (massima non ufficiale a cura di Maurizio de Stefano).

² Corte Europea dei Diritti Umani, Strasburgo *Colozza c. Italia*, sentenza del 12 febbraio 1985; *T. c. Italia*, sentenza del 12 ottobre 1992; *F.C.B. c. Italia*, sentenza del 28 agosto 1991; *Somogyi c. Italia*, n° 67972/01, sentenza del 18 maggio 2004.

più mirato rispetto alla Legge Pinto del 24 marzo 2001 n. 89 (equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo).

Infatti, con la Legge Pinto si è predisposto soltanto un meccanismo per riparare le violazioni alla durata dei processi, ma non si era fatto (e non si è ancora fatto) nulla per accelerare i tempi del processo.

Invece, con la riforma dell'art. 175 c.p.p. adottata il 21 febbraio 2005 il legislatore italiano presta (sia pure parzialmente) ossequio espresso e conclamato alla sentenza della Corte di Strasburgo, tanto da menzionarla nella motivazione d'urgenza per l'emanazione del decreto legge³.

Infatti, ivi la Corte aveva già dichiarato con la sentenza del 10 novembre 2004 che l'Italia deve eliminare ogni ostacolo legale che potrebbe impedire la restituzione nel termine per fare l'appello o la rinnovazione del processo concernente ogni persona condannata in contumacia che, non essendo stata informata in maniera effettiva delle procedure a suo carico intraprese, non abbia rinunciato in maniera inequivoca al suo diritto di comparire all'udienza. Queste persone si vedrebbero così garantire il diritto d'ottenere che una giurisdizione si pronunci *ex novo* sulla fondatezza dell'accusa rivolta contro di loro, dopo essere state ascoltate nel rispetto delle esigenze dell'articolo 6 della Convenzione.

Con tale nuova legge 22 aprile 2005, n. 60, si è forse risolto il problema per il futuro, però, non si era data ancora attuazione all'ulteriore dettato della Corte per cui quando essa conclude che la condanna d'un ricorrente è stata pronunciata malgrado l'esistenza di una lesione potenziale del diritto dell'interessato a partecipare al suo processo, la stessa Corte reputa che in linea di principio il ristoro più appropriato sarebbe quello di farlo giudicare di nuovo o di riaprire la procedura in tempo utile e nel rispetto delle esigenze dell'articolo 6 della Convenzione. Quindi la riforma legislativa avrebbe dovuto prevedere anche i casi pregressi di condanna contumaciale e per i quali non potevano applicarsi le nuove regole della riforma dell'articolo 175 c.p.p..

Nel processo celebratosi davanti alla Grande Camera, la Difesa del Governo italiano aveva sollecitato anche la Corte europea a pronunciarsi *expressis verbis* se le riforme dell'art. 175 c.p.p. adottate nel 2005 avessero raggiunto lo scopo voluto dalla Convenzione, ma la Corte europea ha ritenuto prematuro pronunciarsi in questa fase, anche in mancanza di ogni giurisprudenza interna che avesse fatto applicazione delle disposizioni così riformate nel 2005.

La Grande Camera della Corte non ha reputato necessario indicare in dettaglio le misure generali a livello nazionale che si imporrebbero nel quadro dell'esecuzione della presente sentenza, ma dopo aver espresso tutti i principi di garanzia che devono sottendere al processo penale nella contumacia dell'imputato, in caso di violazione di tali principi ha dichiarato che il condannato ha diritto ad un nuovo processo o alla riapertura della procedura su istanza dell'interessato.

La Corte non ha ritenuto suo compito indicare le modalità e la forma di un nuovo eventuale processo, lasciando lo Stato convenuto la libertà di scegliere i mezzi per liberarsi dal suo obbligo di mettere il ricorrente sig. Sejdovic, il più possibile, in una situazione equivalente a quella nella quale si troverebbe se non vi fosse stato l'inadempimento alle esigenze della Convenzione.

La Corte ha ribadito che quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico non soltanto di versare agli interessati le somme assegnate a titolo di equa soddisfazione prevista dall'articolo 41 della Convenzione, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, le misure generali e/o, se necessario, individuali da integrare nel suo ordinamento giuridico interno per mettere termine alla violazione constatata dalla Corte e cancellarne per quanto possibile le conseguenze.

³ Decreto legge n. 17 del 21 febbraio 2005, Preambolo <<Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di garantire il diritto incondizionato alla impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna da parte delle persone condannate nei casi in cui esse non sono state informate in modo effettivo dell'esistenza di un procedimento a loro carico, così come espressamente richiesto allo Stato italiano dalla sentenza del 10 novembre 2004, pronunciata sul ricorso n.56581/00 della Corte europea dei diritti dell'uomo; Considerata altresì la necessità e l'urgenza di armonizzare l'ordinamento giuridico interno al nuovo sistema di consegna tra gli Stati dell'Unione europea che consente alle autorità giudiziarie di Stati membri di rifiutare l'esecuzione del mandato di cattura europeo emesso in base ad una sentenza di condanna in contumacia ove non sia garantita, sempre che ne ricorrano i presupposti, la possibilità di un nuovo processo; Considerata la necessità di adeguare il nuovo regime dell'impugnazione tardiva dei provvedimenti contumaciali al principio di ragionevole durata dei processi e, conseguentemente, di introdurre nuove disposizioni in materia di notificazione all'imputato non detenuto e di elezione di domicilio da parte della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato che abbiano nominato un difensore di fiducia;>>

La Grande Camera ha poi consacrato un importante principio secondo cui quando essa constata una violazione che deriva da una situazione a carattere *strutturale* che riguarda un grande numero di persone, possono imporsi misure generali a livello nazionale nel quadro dell'esecuzione delle sue sentenze.

Quest'approccio giurisdizionale adottato dalla Corte per trattare i problemi sistemici o strutturali che appaiono nell'ordinamento giuridico nazionale è designato dall'espressione "procedura di sentenza pilota". Questa ha soprattutto per vocazione di aiutare gli Stati contraenti ad assolvere il ruolo che spetta loro nel sistema della Convenzione risolvendo questo tipo di problemi a livello nazionale, di modo che riconoscano con ciò anche alle persone interessate i diritti e libertà definiti nella Convenzione, come lo vuole l'articolo 1, offrendo loro una riparazione più rapida anche riducendo il carico della Corte che, altrimenti, dovrebbe conoscere di quantità di ricorsi simili nella sostanza.

Con riferimento alle misure di carattere generale possiamo concludere che la Corte di Strasburgo in questa fattispecie ha dettato delle vere e proprie direttive, in analogia *lato sensu* di tipo «comunitario» per usare una terminologia già nota agli operatori giuridici dell'Unione Europea.

L'obbligo per gli Stati di adottare delle misure generali a livello nazionale per conformarsi alle sentenze pilota della Corte europea presuppone però una volontà politica degli Stati di ossequio all'ordinamento giuridico internazionale, in quanto in difetto la Corte europea non potrà far altro che replicare le sentenze di condanna sui casi singoli che risultano dalla violazione pur sistemica e strutturale, fatti salvi gli interventi politici del controllo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Per il futuro, il legislatore italiano non potrà più agevolmente sottrarsi a tale obbligo, anche perché con la recentissima e pregevolissima legge del 09 gennaio 2006, n. 12⁴, lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri si è vincolato a presentare al Parlamento tutte le proposte di leggi e di riforme che siano necessarie per adeguare l'ordinamento giuridico nazionale al *dictum* delle sentenze della Corte europea dei Diritti Umani, ivi comprese quelle che indicano degli obblighi positivi e di *facere* per il legislatore.

Considerato che questa legge è stata emanata all'indomani della prima sentenza della Corte di Strasburgo, proprio nel caso *Sejdovic c. Italia* del 10 novembre 2004, in cui era stato già proclamato il principio del potere impositivo-programmatico (verso lo Stato italiano) delle sentenze della Corte di Strasburgo quanto alle riforme legislative, nessuno potrà mai sostenere che il legislatore della legge n. 12 del 2006 non fosse pienamente consapevole dei vincoli così introdotti nell'ordinamento giuridico nazionale.

Questa legge è forse la più importante mai emanata dall'Italia per regolare i rapporti tra lo Stato italiano e la Corte europea dei Diritti Umani, più volte conflittuali, e per fortuna resi evidenti dalla classe forense italiana che ha sempre tenuto sotto pressione sia i giudici nazionali che i giudici europei nella tutela dei diritti umani in Italia.

Ma si ricorda che giace ancora nel Parlamento italiano la discussione di un'altra importantissima legge che introduce "*Modifiche agli articoli 630 e 633 del codice di procedura penale in materia di revisione dei processi penali a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*"⁵.

⁴ Legge italiana 9 gennaio 2006, n. 12 "Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 19 gennaio 2006 Art. 1. 1. All'articolo 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dopo la lettera *a*) è inserita la seguente: Il Presidente del Consiglio dei ministri, direttamente o conferendone delega ad un ministro: «*a-bis*) promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce;».

⁵ Senato della Repubblica XIV Legislatura N. 2441 Disegno di Legge approvato dalla Camera dei deputati il 28 luglio 2003, in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Pepe Mario, Saponara, Licastro Scardino, Napoli Osvaldo, Colasio, Sardelli, Lazzari, Brusco, Tarantino, Rizzi, Leone Anna Maria, Lorusso, Lamorte, Ricciuti, Santori E Oricchio (1447); Cola (1992) (V. *Stampati Camera nn. 1447 e 1992*) *Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 28 luglio 2003* «Modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo» (17 Febbraio 2004: concluso l'esame da parte della commissione). Art. 1. (*Modifiche al codice di procedura penale*) 1. Dopo l'articolo 630 del codice di procedura penale è inserito il seguente: «Art. 630-bis. – (*Revisione a seguito di sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*) – 1. Fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 630, la revisione delle sentenze e dei decreti penali di condanna può essere richiesta se è accertato con sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che nel corso del giudizio sono state violate le disposizioni di cui all'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848». 2. All'articolo 633, comma 2, del codice di procedura penale, dopo le parole: «dall'articolo 630 comma 1 lettere *a*) e *b*)» sono inserite le

Questa legge, stranamente, non è stata ancora approvata dopo anni di lavori parlamentari, ma auspichiamo che dopo la “direttiva” impartita dalla Grande Camera della Corte di Strasburgo con la sentenza del 01 marzo 2006, il nuovo Parlamento trovi un ulteriore impulso per la sua approvazione definitiva.

seguenti: «e dall'articolo 630-*bis*». 3. All'articolo 634, comma 1, del codice di procedura penale, le parole: «629 e 630» sono sostituite dalle seguenti: «629, 630 e 630-*bis*».

Art. 2. (*Norme transitorie*) 1. La richiesta di revisione può essere proposta entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge nel caso in cui la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo o la decisione del Comitato dei ministri sia stata pronunciata prima di tale data. 2. La revisione delle sentenze e dei decreti penali di condanna per uno dei reati di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale, non può essere richiesta qualora la violazione delle disposizioni di cui all'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sia stata commessa prima della data di entrata in vigore della presente legge.