



DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE



Università
di Genova

DIGI DIPARTIMENTO
DI GIURISPRUDENZA

PROF.SSA GIULIA LASAGNI

Ricercatrice *senior* di Diritto processuale penale nell'Università di Bologna

PROF. JACOPO DELLA TORRE

Associato di Diritto processuale penale nell'Università di Genova

CAMERA DEI DEPUTATI – COMMISSIONE GIUSTIZIA

MARTEDÌ 10 DICEMBRE 2024 – AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL TESTO UNIFICATO C. 441 FARAONE, C. 1657 BISA E C. 1694 PITTALIS, IN MATERIA DI "ISTITUZIONE DELLA GIORNATA NAZIONALE IN MEMORIA DELLE VITTIME DI ERRORI GIUDIZIARI"

Signor Presidente,

Deputate e Deputati,

ringraziamo per averci invitato a svolgere alcune osservazioni sul testo unificato in materia di "Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime di errori giudiziari".

I. Introduzione

La proposta di Testo unificato in esame trova la nostra piena condivisione.

Per riprendere le parole di uno dei padri del codice di procedura penale del 1988, sebbene si possa affermare, senza timore di smentita, che «la stessa credibilità di un sistema processuale dipende in gran parte dalla maggiore o minore idoneità dello stesso ad evitare l'errore giudiziario»¹, bisogna prendere atto che, per troppo tempo, questo tema non è stato oggetto di attenzioni sufficienti.

La presente iniziativa è in grado di imprimere un netto cambio di rotta rispetto a tale scenario. E ciò in quanto essa è caratterizzata da un chiaro spirito di fondo: dare finalmente **una più ampia attuazione all'art. 24.4 Cost.**, il quale affida alla legge il compito di determinare le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

Da un lato, **in ottica comparata**, istituire una giornata per riflettere sugli errori giudiziari consente di porre il nostro ordinamento nel solco delle **migliori iniziative sviluppatesi a livello internazionale** sul tema. Ci si riferisce, in particolare, all'*International Wrongful*

¹ Così, testualmente, G. Pisapia, voce "Errore giudiziario" (riparazione dell'). Il *Diritto Processuale penale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 13, Roma, 1989, p. 1.

Conviction Day, supportato dall'*Innocence Network* sin dal 2013. Fondata all'inizio del nuovo Millennio, l'*Innocence Network* conta oltre 70 membri, per lo più associazioni che si occupano di sostenere le cause delle persone condannate ingiustamente (come gli *Innocence Projects*), e rappresenta la **principale rete internazionale** attiva nell'ambito della lotta agli errori giudiziari. La maggior parte dei membri dell'*Innocence Network* ha sede negli Stati Uniti; tuttavia, la rete comprende anche organizzazioni afferenti ad altri paesi, come Canada, Australia, Giappone o, nel continente europeo, Regno Unito, Irlanda, Paesi Bassi, oltre che la stessa Italia (tramite il [Progetto innocenti](#)).

Dall'altro, l'istituzione della Giornata rappresenta un forte segnale di aver ben colto alcuni dei **principi cardine della epistemologia moderna**, che dimostrano la fallibilità insita in ogni sistema giudiziario, a prescindere dagli specifici modelli di rito adottati e da responsabilità individuali.

Infine – e soprattutto – tale iniziativa permette di **sensibilizzare l'opinione pubblica e gli operatori** sulle cause e sui rimedi alle condanne ingiuste, nonché sugli enormi costi personali, sociali ed emotivi per le persone direttamente colpite, le loro famiglie e le nostre comunità. Requisito, quest'ultimo, prezioso per costruire una **cultura nazionale** della riparazione degli errori giudiziari, condivisa a livello istituzionale, **che tenga conto della delicatezza della funzione giurisdizionale**.

Ciò premesso, riteniamo di proporre una **serie di suggerimenti tecnici al fine di massimizzare i lodevoli obiettivi** perseguiti dal provvedimento. Essi sono brevemente presentati di seguito nella **sezione II** del presente testo e scritti per esteso nella **sezione III**.

II. Profili dei correttivi proposti

1. Scelta della data

Si suggerisce di modificare la data individuata per la Giornata di memoria, al fine di consentire lo svolgimento delle iniziative previste nel testo **durante il periodo in cui si svolgono le lezioni scolastiche e universitarie**. A tal fine, sul piano tecnico, si propongono le seguenti alternative:

- **18 gennaio**: giorno in cui E. Tortora è stato scarcerato (se si vuole mantenere un legame con tale vicenda, pur essendo lodevole - in ossequio al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. - la generalizzazione operata nel susseguirsi delle proposte legislative e che ha portato oggi ad una proposta di più ampio respiro);
- **15 settembre**: giorno in cui E. Tortora è stato assolto dalla Corte d'appello di Napoli con formule piene;
- **2 ottobre**: già identificato a livello internazionale come l'**International Wrongful Conviction Day**, ovvero la giornata internazionale dedicata dall'*Innocence Network* alla memoria degli errori giudiziari (si segnala, peraltro, che questa data coincide con la festività di cui alla l. 159/2005).

2. Definizione di “errori giudiziari”

Si suggerisce di introdurre una **definizione esplicita del concetto di “errore giudiziario”**, ai fini del testo in esame. Va ricordato, infatti, che, nel codice di procedura penale, il termine “errore giudiziario” è riferito, in via esclusiva, al caso di condanna ingiusta di un innocente successivamente oggetto di revoca a seguito di accoglimento di un’istanza di revisione (anche detto “errore giudiziario in senso stretto”). La vicenda Tortora, che ha ispirato la presente iniziativa, rientra, invece, nella nozione tecnica di “ingiusta detenzione”, disciplinata dagli artt. 314 e s. c.p.p.

I due profili sono accomunati da tratti di “ingiustizia” ed “erroneità”, sebbene si distinguano parzialmente quanto a cause, fenomenologia, strategie di mitigazione del rischio, rimedi e – stando ai pochi dati statistici esistenti sul punto nel nostro sistema che verranno meglio richiamati in seguito (§ 4) – anche per l’impatto numerico. Nondimeno, **entrambi i profili sono pienamente meritevoli di questa iniziativa volta alla costruzione di una memoria e consapevolezza comuni.**

Per di più, va posto in rilievo come la dottrina maggioritaria ritenga, oramai, che nell’attuale assetto costituzionale **entrambe le nozioni vadano inserite in un più lato concetto di “errore giudiziario”**, maggiormente idoneo a tutelare i diritti fondamentali della persona e a predisporre rimedi adeguati in caso di loro violazione. Anche dal punto di vista dello scopo politico perseguito dal provvedimento in esame, appare pienamente condivisibile la promozione di un’impostazione che ponga l’attenzione su entrambi questi profili.

A tal fine, **nella sezione III** si propongono **due alternative**:

- Una proposta, più in linea con lo spirito costituzionale, che **introduce una definizione esplicita di “errore giudiziario” ai sensi del testo in esame**, nello specifico riferendolo sia ai casi di ingiusta detenzione, accertati secondo la procedura di cui al capo VIII del titolo I del libro IV del codice di procedura penale, sia ai casi di errore giudiziario accertati secondo il titolo IV del libro IX del codice di procedura penale;
- Una proposta, più in linea con la formulazione del codice di procedura penale, che affianca al concetto di “errore giudiziario” quello di “ingiusta detenzione”, **modificando il titolo della Giornata attualmente proposto in “Giornata delle vittime di errori giudiziari e delle ingiuste detenzioni”**, così da ricomprendere anche la seconda categoria disciplinata dal codice di rito.

3. Esplicitazione del concetto di presunzione di innocenza

Si suggerisce, inoltre, di menzionare in modo esplicito nel testo in esame **il concetto di “presunzione di innocenza”**, in luogo di quello di “presunzione di non colpevolezza”. Nonostante la sua formulazione letterale, l’art. 27.2 Cost. è, infatti, condivisibilmente ormai interpretato in questo senso dalla migliore giurisprudenza e dottrina, anche in virtù di quanto testualmente affermato dalle fonti sovranazionali (in particolare, dall’art. 48.1 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, dalla Direttiva 2016/343, e dall’art. 6.2 CEDU). Nell’attuale assetto istituzionale non ha, invero, più senso avere remore

terminologiche sul punto, frutto di discussioni oramai superate, poiché figlie del dibattito pre-repubblicano. **La Costituzione integrata riconosce e garantisce una vera e propria “presunzione di innocenza”** e il presente provvedimento ha l’occasione di ribadirlo apertamente.

Si suggerisce, altresì, di riformulare il testo, esplicitando il richiamo a tutte le regole derivanti dalla presunzione di innocenza (regole di trattamento, probatorie e di giudizio), nonché al fatto che tale principio debba essere applicato **sino al passaggio in giudicato della sentenza di condanna.**

Infine, l’occasione è propizia per inserire un riferimento esplicito alla **dimensione extra-processuale – da riconoscersi anche a livello mediatico** – del principio della presunzione di innocenza. È sotto gli occhi di tutti, del resto, che proprio tale aspetto del principio è ancora oggetto di innumerevoli violazioni. Fermi restando – ovviamente – i principi di libertà del pensiero e di informazione (art. 21 Cost.), il presente testo può, dunque, contribuire a costruire una cultura collettiva, che permetta di **superare quel clima di “gogna mediatica”**, esemplificato in modo lampante proprio dal caso Tortora.

4. Raccolta dati e registri

Si suggerisce, da ultimo, di cogliere l’occasione di questa iniziativa per **introdurre una più strutturata e ampia raccolta di dati relativi ai casi di errori giudiziari**, quali strumenti essenziali per costruire una **memoria condivisa** del fenomeno e apprestare **rimedi più efficaci** allo stesso.

Va, infatti, ricordato che in Italia non si è ancora sviluppata una adeguata **“cultura del dato”**, specie per quanto concerne gli **errori giudiziari in senso stretto**. Nel nostro Paese, le analisi statistiche in siffatto settore sono ancora parziali e arretrate rispetto alle migliori esperienze sviluppatesi a livello comparato. Ci riferiamo, in particolare, da un lato, all’assenza di *report* pubblicati in materia da istituzioni pubbliche, come la **Criminal Cases Review Commission** inglese², oppure la **Cour de Cassation** francese³, e, da un altro lato, alla mancanza di iniziative scientifiche analoghe ai **Registry of Exonerations**, cioè registri dove vengono pubblicati elenchi analitici degli errori giudiziari accertati, che stanno giocando un ruolo primario nel contrasto al fenomeno delle *wrongful convictions* in vari Paesi e, in particolare, negli **Stati Uniti**. Segnalo, peraltro, che anche nell’Europa continentale di recente hanno iniziato a essere intraprese iniziative simili: nel 2023, alcune ricercatrici di Università olandesi e svizzere hanno iniziato a redigere l’**European Registry of Exonerations**, contenente dati relativi agli errori giudiziari avvenuti negli Stati europei a partire dagli anni Settanta del Novecento.

Per quanto concerne l’Italia, l’esperienza più simile a questa è costituita dal sito **Errorigiudiziari.com**, dove vengono pubblicate una serie di statistiche relative al numero e alle entità degli indennizzi versati alle vittime di errori giudiziari (in senso stretto) o di ingiuste detenzioni a partire dai primi anni Novanta. Stando a essi, dal 1991 in poi si contano **222 casi di riparazione per errore giudiziario**, per un totale di 86.206.214 euro di spesa (dati aggiornati al dicembre 2022) e **31.397 casi di riparazione per ingiusta detenzione**, per un totale di 960 milioni e 781 mila euro di spesa (dati aggiornati al 31

² Si veda, ad esempio, il *CCRC Annual report and accounts 2023 to 2024*, pubblicato in <https://ccrc.gov.uk>.

³ Cfr., ad esempio, il *Rapport Annuel 2023* della *Cour de Cassation*, in *courdecassation.fr*, p. 278.

dicembre 2023)⁴. Si tratta di dati che, pur andando **interpretati al ribasso** (dal momento che si riferiscono solo agli errori effettivamente oggetto di indennizzo), forniscono un **quadro allarmante** del fenomeno, che richiede sicuramente un supplemento di indagine anche a livello istituzionale. Da tale prospettiva, l'unica **fonte ufficiale** disponibile è rappresentata dalle **relazioni annuali sull'impiego delle misure cautelari**, che, a seguito della l. 23 giugno 2017, n. 103 sono tenute a riportare anche i dati relativi alle sentenze di riconoscimento del diritto alla **riparazione per ingiusta detenzione**. Purtroppo, quest'ultime presentano l'evidente limite di non ricomprendere informazioni circa il fenomeno degli **errori giudiziari in senso stretto**, il quale risulta, di conseguenza, a oggi **non adeguatamente monitorabile**.

Per rimediare a tali lacune e allineare il nostro Paese alle migliori prassi esistenti a livello globale, si suggeriscono, pertanto, due possibili iniziative tecniche:

- l'inserimento all'interno della **relazione annuale sulle misure cautelari e sulla ingiusta detenzione dei dati relativi agli errori giudiziari** in senso stretto;
- l'istituzione di **registri pubblici**, contenenti i dati relativi alle sentenze di accoglimento delle istanze di revisione, nonché di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione e per errore giudiziario, con il riferimento delle ragioni di accoglimento delle domande e delle entità delle riparazioni.

Nel caso in cui le proposte descritte venissero accolte, si potrebbe davvero costruire una **memoria nazionale** del fenomeno in esame, la quale rappresenterebbe una forma di **"riparazione sociale" degli errori giudiziari**, in linea con lo spirito di fondo dell'art. **24, comma 4**, Cost. Il che è essenziale per dare finalmente una risposta alla domanda cruciale che Francesco Carnelutti si era posto già negli anni '50 del secolo scorso e che rimane ancora a oggi irrisolta: **"Quanti sono gli innocenti in carcere?"**⁵.

Infine, avere a disposizione una serie analitica di statistiche sul tema risulterebbe di importanza cruciale onde meglio monitorare a livello empirico le **eterogenee cause** che concorrono a determinare gli errori giudiziari. L'esperienza di alcuni recenti scandali avvenuti in Stati europei – come la **Danimarca**⁶ o il **Regno Unito**⁷ – dimostra, ad esempio, come i sistemi processuali penali contemporanei, che sempre più spesso basano le ricostruzioni accusatorie sulle nuove tecnologie, corrono il rischio di favorire lo sviluppo di veri e propri **fenomeni di errori giudiziari di massa**. Ne consegue che è essenziale tenere alta la guardia; e possedere dati aggiornati sul punto è essenziale onde monitorare e reagire in tempi rapidi a fenomeni di questo tipo.

⁴ Fonte: dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, rielaborati da Errorigiudiziari.com, v. <https://www.errorigiudiziari.com>.

⁵ Cfr. F. Carnelutti, *Il problema carcerario*, in *Ius*, 1956, p. 80.

⁶ Il riferimento va allo scandalo sviluppatosi in Danimarca con riguardo all'impiego della tecnologia della geolocalizzazione, il quale ha portato alla necessità di riesaminare oltre 10.000 casi come possibili errori giudiziari: per una sintesi, v. <https://cphpost.dk/2021-07-20/news/danish-data-protection-agency-slams-national-police-for-breaching-data-protection-laws/>.

⁷ Il rinvio va al cosiddetto *British Post Office scandal*, anche chiamato *the Horizon IT scandal*, concernente l'erronea condanna di centinaia di individui innocenti, favorita dai *bug* di un *software* impiegato nell'ambito dei procedimenti penali per reati finanziari. Tale scandalo è stato di proporzioni tali da portare il Parlamento britannico ad adottare una legge *ad hoc* (il *Post Office (Horizon System) Offences Act 2024* del 24 maggio 2024), al fine di cercare di provi rimedio in modo adeguato. Per maggiori informazioni sulla vicenda, cfr. <https://www.postofficescandal.uk/>.

III. Proposta di testo normativo

Legenda:

In colore **blu** → proposte ritenute di rilievo primario

In colore **arancione** → proposte additive di rilievo primario

In colore **verde** → suggerimenti di riformulazione linguistica

TESTO UNIFICATO	PROPOSTE DI MODIFICA
1. La Repubblica riconosce il giorno 17 giugno quale “Giornata nazionale in memoria delle vittime di errori giudiziari”.	1. La Repubblica riconosce il giorno 18 gennaio/15 settembre/2 ottobre quale “Giornata nazionale in memoria delle vittime di errori giudiziari”. 2. Ai sensi della presente legge il termine “errore giudiziario” deve intendersi riferito sia ai casi di ingiusta detenzione, accertati secondo la procedura di cui al capo VIII del titolo I del libro IV del codice di procedura penale, sia ai casi di errore giudiziario accertati secondo il titolo IV del libro IX del codice di procedura penale⁸.
2. La Giornata nazionale di cui al comma 1 non determina gli effetti civili di cui alla legge 27 maggio 1949, n. 260.	3. La Giornata nazionale di cui al comma 1 non determina gli effetti civili di cui alla legge 27 maggio 1949, n. 260.
3. In occasione della Giornata nazionale di cui al comma 1, gli istituti scolastici di ogni ordine e grado promuovono, nell’ambito della propria autonomia e competenza nonchè delle risorse disponibili a legislazione vigente, iniziative volte alla sensibilizzazione: a) sul valore della libertà, della dignità personale, della presunzione di non colpevolezza, quale regola di giudizio oltrechè quale regola di trattamento, di coloro che sono ristretti in custodia cautelare prima e durante lo svolgimento del processo; b) sul giusto processo quale unico strumento volto a garantire, entro tempi ragionevoli, l’accertamento della responsabilità penale in contraddittorio	4. In occasione della Giornata nazionale di cui al comma 1, gli istituti scolastici di ogni ordine e grado promuovono, nell’ambito della propria autonomia e competenza nonchè delle risorse disponibili a legislazione vigente, iniziative volte alla sensibilizzazione: a) del valore dell’ inviolabilità della libertà personale , della dignità umana e della presunzione di innocenza , che si esprime come regola di trattamento, regola probatoria e regola di giudizio, quale regola di giudizio oltrechè quale regola di trattamento, da riconoscersi, anche a livello mediatico, fino alla pronuncia di una condanna definitiva di coloro che sono ristretti in custodia

⁸ In alternativa alla presente definizione sarebbe possibile cambiare il titolo della Giornata in “**Giornata delle vittime di errori giudiziari e delle ingiuste detenzioni**”, così da ricomprendere anche la seconda categoria disciplinata dal codice di rito.

<p>tra le parti e davanti ad un giudice terzo ed equidistante tra accusa e difesa.</p>	<p>cautelare prima e durante lo svolgimento del processo⁹;</p> <p>b) del giusto processo¹⁰ quale unico strumento volto a garantire, entro tempi ragionevoli, l'accertamento della responsabilità penale in contraddittorio tra le parti e davanti ad un giudice terzo ed equidistante tra accusa e difesa¹¹;</p> <p>c) dei principali fattori che possono contribuire a determinare un errore giudiziario¹².</p>
<p>4. Al fine di conservare, rinnovare e costruire una memoria storica condivisa in difesa delle istituzioni democratiche, impegnate a garantire la riduzione al minimo degli errori giudiziari, possono essere altresì organizzati manifestazioni pubbliche, cerimonie, incontri, momenti comuni di ricordo dei fatti e di riflessione, nonché iniziative finalizzate alla costruzione, nell'opinione pubblica e nelle giovani generazioni, di una memoria delle vittime degli errori giudiziari.</p>	<p>5. All'articolo 15, comma 1, della legge 16 aprile 2015, n. 47, è aggiunto, infine, il seguente periodo: «La relazione contiene inoltre i dati relativi alle sentenze di inammissibilità delle richieste di revisione, alle sentenze di accoglimento delle richieste di revisione e a quelle di riconoscimento del diritto alla riparazione per errore giudiziario, pronunciate nell'anno precedente, con specificazione delle ragioni di accoglimento delle domande e dell'entità delle riparazioni, nonché i dati relativi al numero di procedimenti disciplinari iniziati nei riguardi dei magistrati per gli accertati errori giudiziari, con indicazione dell'esito, ove conclusi».</p> <p>6. Al fine di conservare, rinnovare e costruire una memoria storica condivisa in difesa delle istituzioni democratiche, impegnate a garantire la riduzione al</p>

⁹ Si suggerisce di eliminare tale riferimento, perché potrebbe essere frainteso, come applicazione della presunzione di innocenza ai soli indagati/imputati detenuti. Per contro, tale principio deve rappresentare un patrimonio comune di ogni soggetto sospettato di un reato, indipendentemente dal fatto che questi sia o meno ristretto nella sua libertà personale.

¹⁰ Accanto al riferimento al rispetto del giusto processo potrebbe essere aggiunto un richiamo alla Costituzione e dalle fonti internazionali relative ai diritti della persona e al processo penale. Una formulazione possibile è la seguente: “del rispetto dei principi del giusto processo, così come proclamati dalla Costituzione e dalle fonti internazionali relative ai diritti della persona e al processo penale, quali unici strumenti idonei a garantire, entro tempi ragionevoli, l'accertamento della responsabilità penale in contraddittorio tra le parti e davanti ad un giudice terzo ed equidistante tra accusa e difesa”.

¹¹ Può essere utile ricordare che le componenti del “giusto processo” richiamate nella lettera b) (contraddittorio tra le parti, terzietà e imparzialità del giudice) non sono tipiche del solo procedimento penale, ma di ogni “processo” (anche di matrice civile e amministrativa).

¹² Visto lo scopo della presente iniziativa normativa, potrebbe essere utile favorire lo sviluppo di iniziative di sensibilizzazione specifiche, aventi a oggetto le molteplici cause che sono in grado di determinare la commissione di un errore giudiziario.

	<p>minimo degli errori giudiziari, possono essere altresì:</p> <p>a) istituiti registri pubblici e a richiesta degli interessati debitamente anonimizzati, contenenti i dati relativi alle sentenze di accoglimento delle istanze di revisione, nonché di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione e per errore giudiziario, con il riferimento delle ragioni di accoglimento delle domande e delle entità delle riparazioni;</p> <p>b) organizzati manifestazioni pubbliche, cerimonie, incontri, momenti comuni di ricordo dei fatti e di riflessione, nonché iniziative finalizzate alla costruzione, nell'opinione pubblica e nelle giovani generazioni, di una memoria delle vittime degli errori giudiziari e altresì di una consapevolezza rispetto alle misure adottabili per ridurre il rischio che tali errori possano verificarsi.</p>
<p>5. Le iniziative previste dal comma 4 sono organizzate nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>	<p>5. Le iniziative previste dal comma 4 sono organizzate nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>

Bologna/Genova

Giulia Lasagni

Jacopo Della Torre