

Le ragioni del monitoraggio

Gli artt. 314 e ss. del codice di procedura penale disciplinano l'istituto della riparazione per ingiusta detenzione, strumento indispensabile in un ordinamento democratico. Al fine di tutelare i diritti inviolabili dell'uomo è conferito al legislatore ordinario l'incarico di determinare "le condizioni ed i modi della riparazione degli errori giudiziari".

La "costituzionalizzazione del meccanismo riparatorio" per effetto dell'art. 24, comma 4, Cost., consente una estensione della riparazione anche ai provvedimenti emessi in materia di libertà personale. Risponde, infatti, a criteri di giustizia sostanziale la previsione dell'obbligo per lo Stato di intervenire ogni qualvolta da un errore compiuto da un proprio organo derivi l'ingiusta limitazione di uno dei diritti fondamentali dell'individuo, qual è la libertà personale.

Detto intervento non è ricondotto ad un fenomeno di natura risarcitoria per il danno subito, ma ad un'ipotesi di semplice indennità o indennizzo, in base ai principi di solidarietà sociale per chi sia stato ingiustamente privato della libertà personale.

Al fine di attuare il monitoraggio delle domande di riparazione per ingiusta detenzione, in attuazione di specifica indicazione programmatica dell'On. Sig. Ministro della Giustizia, in una prima fase si è proceduto all'acquisizione dei dati di flusso relativi ai procedimenti iscritti ai sensi degli artt. 314 ss. cod. proc. pen. nell'ultimo triennio (1 gennaio 2016-30 settembre 2018) presso le Corti d'Appello¹. L'analisi del dato dei procedimenti per ingiusta detenzione, acquisito da remoto e destinato ad essere stabilmente implementato negli anni successivi – è stata oggetto di precedente nota (allegata in copia), nella quale sono stati illustrati gli esiti del monitoraggio e valutata l'incidenza delle domande indennitarie su base distrettuale, oltre che nazionale ed aggregata per macroaree omogenee.

L'Ufficio ha, quindi, dato impulso alla seconda fase di monitoraggio, mediante l'acquisizione di copia delle ordinanze di accoglimento non più soggette ad impugnazione, trasmesse dalle singole Corti di appello.

La programmata attività di esame dei provvedimenti di accoglimento definitivi, ed in particolare di quelli emessi nell'anno 2018, si è resa necessaria anche al fine di

¹ In particolare la verifica da remoto dei flussi relativi ai procedimenti ex artt. 314 e ss. cod. proc. pen. è stata realizzata attraverso la acquisizione dei dati relativi all'ultimo triennio presso le Corti di Appello, concernenti:

- il numero dei procedimenti per riparazione per ingiusta detenzione iscritti nell'ultimo triennio (alla data del 30 settembre 2018);
- il numero dei procedimenti definiti nello stesso periodo sopra indicato, distinguendo le ipotesi di accoglimento della domanda da quelle di rigetto;
- il numero dei procedimenti conclusi con ordinanza di accoglimento non più soggetta ad impugnazione.

fornire supporto all'attività di monitoraggio imposta dalla legge n. 103 del 2017 (art. 1, comma 37), che, ad integrazione dell'obbligo di relazione annuale del Governo al Parlamento concernente informazioni e dati relativi alle misure cautelari di cui dall'art. 15 della legge n. 47 del 2015, ha richiesto che nella suddetta relazione siano comunicati anche "i dati relativi alle sentenze di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, 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 avviati nei confronti dei magistrati per le accertate ingiuste detenzioni, con indicazione dell'esito, ove conclusi".

Si riporta di seguito la tabella riassuntiva dei provvedimenti di accoglimento delle domande di riparazione per ingiusta detenzione non più soggette ad impugnazione².

Procedimenti con provvedimento irrevocabile di accoglimento della domanda

Corti d'appello	DEFINITI CON DOMANDA ACCOLTA NON PIU' SOGGETTA A IMPUGNAZIONE				Totale domande accolte nel triennio
	2016	2017	2018	totale	
ANCONA	13	10	3	26	26
BARI	71	55	37	163	185
BOLOGNA	8	10	2	20	33
BRESCIA	14	9	2	25	28
CAGLIARI	5	0	1	6	7
CALTANISSETTA	6	10	9	25	26
CAMPOBASSO	1	1	0	2	4
CATANIA	58	43	23	124	139
CATANZARO	157	134	48	339	349
FIRENZE	14	8	7	29	30
GENOVA	12	15	7	34	36
L'AQUILA	12	12	9	33	33
LECCE	18	16	22	56	56
MESSINA	19	31	27	77	79
MILANO	14	26	21	61	60
NAPOLI	94	95	92	281	280
PALERMO	22	41	17	80	81
PERUGIA	7	13	3	23	30
POTENZA	16	6	5	27	38
REGGIO CALABRIA	17	62	65	144	155
ROMA	7	44	62	113	136
SALERNO	24	19	3	46	73
TORINO	12	23	10	45	54
TRENTO	4	3	0	7	7
TRIESTE	5	4	2	11	11
VENEZIA	23	51	32	106	108
totali	653	741	509	1903	2064

² Il dato relativo all'anno 2018 è da riferirsi alla data del 30 settembre 2018.

I criteri di classificazione delle ordinanze di accoglimento.

Il riconoscimento di un indennizzo in favore del soggetto che abbia patito una limitazione della libertà personale trova fondamento nella "ingiusta" detenzione, che può essere effetto di un provvedimento successivo di merito definitivo (sentenza di proscioglimento o di assoluzione) o derivare dalla accertata carenza in fase cautelare dei presupposti di legge di cui agli artt. 273 e 280 c.p.p. per l'emissione della misura restrittiva.

Nell'attività di monitoraggio delle ordinanze di accoglimento definitive si è deciso di privilegiare una classificazione dei provvedimenti che avesse riguardo alle "ragioni di accoglimento delle domande", secondo il dettato dell'art. 314 c.p.p. La citata disposizione processuale prevede, in particolare, due distinte ipotesi di riparazione per ingiusta detenzione, in funzione del momento genetico del diritto, classificate tradizionalmente dalla dottrina come casi di indennizzo "**da sentenza irrevocabile**" e di indennizzo "**da illegittimità dell'ordinanza cautelare**".

La **prima tipologia di ordinanze** di accoglimento ("da sentenza irrevocabile) ha ad oggetto i casi previsti dal **primo comma dell'art. 314 c.p.p.**, che richiede, quale presupposto per il riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, la pronuncia di **una sentenza di proscioglimento (o assoluzione) irrevocabile**³ perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato o, ancora, che sia stata emessa a carico del soggetto detenuto una archiviazione o una sentenza di non luogo a procedere⁴.

E' del tutto irrilevante, ai fini del riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, la circostanza che il giudice abbia pronunciato la formula di proscioglimento ai sensi del comma 1 ovvero del comma 2 dell'art. 530 c.p.p.⁵.

La **seconda tipologia di ordinanze** ha ad oggetto il riconoscimento delle condizioni per l'indennizzo previste dal **secondo comma** del citato art. 314 c.p.p., che prevede una ulteriore e diversa ipotesi di diritto alla riparazione per ingiusta detenzione

³ La giurisprudenza ritiene irrilevante l'ipotesi in cui il giudice pervenga alla formula di proscioglimento per il *coactus* mediante l'accertamento dell'esistenza di una prova di non colpevolezza dell'imputato, oppure per mera insufficienza o contraddittorietà delle prove. Al riguardo si è sostenuta la necessità di una verifica sulla eventualità che una certa responsabilità relativa all'emissione del provvedimento illegittimo non sia ascrivibile anche al soggetto che ne ha patito le conseguenze.

⁴ Il codice di rito prevede, quale requisito negativo e causa di esclusione di detto diritto all'indennizzo, la circostanza in cui il soggetto stesso abbia dato o concorso a dare causa al provvedimento illegittimo, per dolo o colpa grave.

⁵ Cass. pen., Sez. 4, 30 marzo 2004, Zitello, in CED Cass. 228791

per il caso in cui un soggetto, definitivamente prosciolto o condannato, nel corso del processo a suo carico sia stato raggiunto da un **provvedimento di custodia cautelare successivamente riconosciuto illegittimo** per mancanza originaria o sopravvenuta delle condizioni di applicabilità o dei presupposti - titolo del reato e gravità indiziaria - di cui agli artt. 273 e 280 c.p.p.⁶

Sulla base dell'indicato criterio normativo di tipo contenutistico, nello schema riassuntivo che segue i provvedimenti definitivi di accoglimento delle domande di riparazione per ingiusta detenzione sono dunque distinti, per singole Corti di appello, tra **ordinanze riparatorie "da sentenza di proscioglimento irrevocabile"** (emesse ai sensi del primo comma dell'art. 314 c.p.p.) e **"da illegittimità dell'ordinanza cautelare"** (emesse ai sensi del secondo comma del medesimo articolo).

Quanto alla prima tipologia di ordinanze di accoglimento della domanda indennitaria è parso opportuno distinguere ulteriormente i casi in cui le "sentenze di proscioglimento irrevocabile" siano state emesse nel primo grado di merito (GUP/Tribunale/Corte di Assise) dai casi in cui l'assoluzione dell'imputato sia stata pronunciata a seguito ad impugnazione in grado di appello (sentenze di assoluzione in riforma della condanna in primo grado) o in sede di legittimità (sentenze di annullamento della condanna in grado di appello).

Si è, infatti, valutato che tale ulteriore autonoma tipizzazione delle ordinanze di accoglimento ai sensi del primo comma dell'art. 314 c.p.p. si presenti funzionale dello scopo del presente monitoraggio, volto a verificare il grado di "tenuta" delle (fisiologiche dinamiche e) garanzie del processo nei casi di misure limitative della libertà personale, pur disposte e mantenute legittimamente, ma rivelatesi solo ex post ingiuste⁷, a seguito della sentenza di proscioglimento nel merito dell'imputato.

⁶ Si è esclusa l'ammissibilità del ricorso per cassazione avverso il provvedimento con cui, in sede di rinvio per un nuovo esame sulle sole esigenze cautelari, il tribunale del riesame, stante la rimessione in libertà del ricorrente nelle more del procedimento, confermi l'applicazione della misura della custodia in carcere, e ciò in ragione di una sopravvenuta carenza di interesse all'impugnazione. A tale conclusione si è giunti partendo dal dato per cui un eventuale ricorso a tutela del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione sarebbe apprezzabile solo in caso di mancanza, originaria o sopravvenuta, dei presupposti - titolo del reato e gravità indiziaria - di cui agli artt. 273 e 280 c.p.p. (Cass., Sez. II, sent. 13 giugno 2007, n. 23060). Sul punto, infatti, si è specificato che il sindacato dell'organo giurisdizionale competente per la riparazione per ingiusta detenzione non afferisce all'operato del giudice di merito ed alla possibilità che questi abbia applicato o mantenuto in essere una misura al di fuori dei limiti di legge, incorrendo in colpa o addirittura in dolo, bensì attiene alla sola possibilità che il soggetto abbia comunque sofferto una detenzione senza che ciò risultasse necessario o anche solo opportuno. E proprio questa evenienza, sotto il profilo squisitamente sostanziale, giustificherebbe la nascita del diritto ad un indennizzo per la ingiusta compressione del diritto alla libertà individuale.

⁷ Le esigenze di tutela della collettività hanno imposto, e legittimato, una misura il cui pregiudizio in capo all'imputato si è potuto apprezzare solo all'esito del processo penale, permanendo, peraltro, lecito, proprio alla luce di dette esigenze e dell'osservanza delle condizioni richieste dalla legge per soddisfarle.

Inoltre, quanto alle ordinanze di accoglimento della domanda di riparazione “per illegittimità dell’ordinanza cautelare” ai sensi del secondo comma dell’art. 314 c.p.p. il monitoraggio è stato orientato a rilevare le eventuali distonie nella valutazione delle condizioni di legge per l’adozione delle misure cautelari restrittive⁸, pur nel rigoroso rispetto delle prerogative del vaglio discrezionale del giudice del cautelare sulla gravità indiziaria – suscettibile di modificazione nella fase cautelare⁹ - e sulle esigenze social-preventive nel caso concreto.

A tal fine è parso opportuno distinguere, per quanto emergente dalla lettura dei provvedimenti:

1. le ipotesi in cui l’ordinanza applicativa della misura cautelare personale sia stata annullata dal tribunale del riesame sulla base di una diversa valutazione dei **medesimi elementi posti a base del provvedimento genetico**, sia quanto ai gravi indizi sia alle esigenze cautelari, ovvero i casi di non convalida dell’arresto o del fermo da parte del GIP¹⁰;

2. i casi in cui l’annullamento della misura da parte del Tribunale del riesame sia derivato dalla **sopravvenienza di nuovi elementi di valutazione**, anche a seguito delle indicazioni fornite dal soggetto ristretto;

3. le ipotesi di **provvedimenti irrevocabili di condanna del soggetto** che sia sottoposto nel corso del processo a misura cautelare che non doveva essere “mantenuta”, oggettivamente affini alle prime due secondo la previsione di cui al secondo comma dell’art. 314 c.p.p., in cui la detenzione diviene “ingiusta” *ex post*, **in fase di esecuzione**, per effetto di provvedimenti rideterminativi della pena o riduttivi della stessa¹¹.

⁸ Giova evidenziare che l’annullamento nella fase cautelare di riesame od appello delle ordinanze applicative di misure cautelari, pur fondate sull’esame degli stessi elementi valutativi, condizione che legittima la domanda di riparazione per ingiusta detenzione ex art. 314, comma 2, rientra nella fisiologica dinamica del sub-procedimento cautelare, salvo i casi di macroscopica violazione delle norme di legge.

⁹ Nello schema riassuntivo si distingue tra ordinanze di annullamento totale o parziale del tribunale della libertà o sentenze della cassazione per differente valutazione dei medesimi elementi posti a fondamento del titolo cautelare genetico e casi di annullamento per effetto di successivi elementi di valutazione acquisiti anche su indicazioni del *coactus*

¹⁰ Per evidenti ragioni di omogeneità del dato nel primo gruppo classificatorio sono compresi anche i casi di ingiusta detenzione per decadenza del titolo custodiale a seguito di mancata tempestiva emissione del nuovo titolo ex art. 27 c.p.p. da parte del GIP cui gli atti sono stati trasmessi per competenza territoriale.

¹¹ Tra tali ipotesi anche l’ingiusta detenzione per applicazione dell’indulto. La giurisprudenza più recente considera ammissibile l’applicazione dell’indulto a pena dichiarata interamente espiata per effetto del principio di fungibilità, purché sussista un concreto interesse del condannato al conseguimento di qualche effetto favorevole; in questa ipotesi, il diritto alla riparazione per ingiusta detenzione discenderebbe dalla illegittimità del titolo detentivo dopo l’entrata in vigore del provvedimento di clemenza.

Il dato relativo all'anno 2018

Di seguito lo schema riassuntivo del dato rilevato, secondo la descritta ripartizione contenutistica delle ordinanze di accoglimento irrevocabili, per l'anno 2018¹².

Corti	Sentenze di proscioglimento			Illegittimità ordinanze cautelari			Totale
	GUP/Trib	C. Appello	C. Cassaz.	Elementi genetici	Elementi sopravv.	Esecuzione/ Condanna	
Ancona	3						3
Bari	30	4	1			2	37
Bologna	2						2
Brescia	2						2
Cagliari		1					1
Caltanissetta	5	2		1	1		9
Catania	11	2		5	2	3	23
Catanzaro*	36	17	5	6	1	4	69
Firenze	6	1					7
Genova	4				1	2	7
L'Aquila	9						9
Lecce	9	4	1	4	2	2	22
Messina	14	4	1	7	1		27
Milano	11	1	1	3	5		21
Napoli	46	7	1	15	17	6	92
Palermo	10	1	1	2	1	2	17
Perugia	2					1	3
Potenza	5						5
Reggio Calabria	47	8	3	4	3		65
Roma	41	13		2	5	1	62
Salerno	2			1			3
Torino	7			1	2		10
Trento							0
Trieste	1				1		2
Venezia	19	6		1	1	5	32
Totali	322	71	14	52	43	28	530
	407			123			

*dato annuale, fino al 31.12.2018

¹² Rilevamento fino al 30.09.2018