



Ministero della Giustizia
Dipartimento per gli Affari di Giustizia
Direzione Generale degli Affari Interni
Ufficio I – Reparto II Servizi Giustizia Penale

Misure Cautelari Personali - emesse nell'anno 2019 -

Relazione al Parlamento ex L. 16 aprile 2015, n. 47 -



Aggiornamento Marzo 2020 -

INDICE

PARTE I – MISURE CAUTELARI PERSONALI

RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLE MISURE CAUTELARI PERSONALI METODOLOGIA DEL MONITORAGGIO PRESENTAZIONE DEI DATI

Capitolo	Titolo	Pagina
1	Analisi generale delle misure cautelari personali emesse nel 2019	5
2	Procedimenti “cautelati con condanna non definitiva	7
3	Procedimenti “cautelati con condanna definitiva	9
4	Procedimenti “cautelati con sentenze assolutorie	10
5	Analisi nel dettaglio del Tribunale di Milano	11
5.1	Procedimenti con condanna non definitiva	12
5.2	Procedimenti con condanna definitiva	13
6	Analisi nel dettaglio del Tribunale di Roma	14
6.1	Procedimenti con condanna non definitiva	15
6.2	Procedimenti con condanna definitiva	16
7	Analisi nel dettaglio del Tribunale di Napoli	17
7.1	Procedimenti con condanna non definitiva	18
7.2	Procedimenti con condanna definitiva	19

PARTE II - PROVVEDIMENTI DI RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO ALLA RIPARAZIONE PER INGIUSTA DETENZIONE. ENTITA' DELLE RIPARAZIONI. PROCEDIMENTI DISCIPLINARI NEI CONFRONTI DEI MAGISTRATI.

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE PRESENTAZIONE DEI DATI

Capitolo	Titolo	Pagina
1	Il monitoraggio dell’Ispettorato generale del Ministero della Giustizia a. i dati relativi ai provvedimenti di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione	23
2	b. le ragioni di accoglimento delle domande	25
3	L’entità delle riparazioni	27
4	Procedimenti disciplinari iniziati nei riguardi dei magistrati per le accertate ingiuste detenzioni, con indicazione dell’esito, ove conclusi	28

CONCLUSIONI

ALLEGATI

- Tabella 1, Misure Cautelari, riepilogo nazionale.
- Tabella 2, Misure Cautelari, Tribunale di Milano
- Tabella 3, Misure Cautelari, Tribunale di Roma
- Tabella 4, Misure Cautelari, Tribunale di Napoli
- Tabella 5, Misure Cautelari, elenco Tribunali che hanno risposto all’indagine

Relazione al Parlamento sulle Misure Cautelari Personali¹

Legge 16 aprile 2015 n. 47

La presente *Relazione* viene redatta ai sensi della legge 16 aprile 2015 n. 47, il cui articolo 15 prevede che “*il Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta alle Camere una relazione contenente dati, rilevazioni e statistiche relativi all’applicazione, nell’anno precedente, delle misure cautelari personali, distinte per tipologie, con l’indicazione dell’esito dei relativi procedimenti, ove conclusi*”.

Con l’art. 1, comma 37 della legge 23 giugno 2017 n. 103, ad integrazione della disposizione di legge sopra citata, si è esteso l’obbligo di informativa ricomprendendovi 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 iniziati nei riguardi dei magistrati per le accertate ingiuste detenzioni, con indicazione dell’esito, ove conclusi*”.

Con il presente contributo pertanto il Governo adempie anche all’obbligo di comunicazione imposto dalla novella del 2017: oltre alla trattazione relativa all’analisi delle misure cautelari (parte I), si è predisposta anche apposita sezione dedicata ai provvedimenti di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, all’entità delle riparazioni e ai procedimenti disciplinari iniziati nei confronti dei magistrati (parte II).

Quanto alla descrizione dei principali interventi legislativi in materia di misure cautelari, nonché di alcuni rilevanti arresti giurisprudenziali, si rimanda alla parte introduttiva della *Relazione per l’anno 2017* pubblicata nell’aprile 2018². I riferimenti normativi e giurisprudenziali in materia di riparazione per ingiusta detenzione formano oggetto di analisi nella specifica *sedes materiae*.

¹ La Relazione al Parlamento sulle Misure Cautelari Personali è una pubblicazione del Ministero della Giustizia. La raccolta e l’elaborazione dei dati utilizzati per la presente edizione è stata curata dal personale del **Reparto II Servizi per la giustizia penale dell’Ufficio I della Direzione Generale degli Affari Interni**.

² La *Relazione per l’anno 2017* (pubblicata nell’aprile 2018) è reperibile sul sito di questo Dicastero: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS112586&previousPage=mg_1_12

il link che segue è invece relativo alla *Relazione per l’anno 2018* (pubblicata nell’aprile 2019) https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS197659&previousPage=mg_1_12

PARTE I - MISURE CAUTELARI PERSONALI

METODOLOGIA DEL MONITORAGGIO

Come detto, la legge n. 47 del 2015, all'art. 15, prevede che il Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenti alle Camere *“una relazione contenente dati, rilevazioni e statistiche relativi all'applicazione, nell'anno precedente, delle misure cautelari personali, distinte per tipologie, con l'indicazione dell'esito dei relativi procedimenti, ove conclusi”*.

A tal fine la Direzione Generale degli Affari Interni ha coinvolto nella rilevazione i 136 Tribunali presenti sul territorio nazionale.

Deve rilevarsi come il SICP - *Sistema Informativo della Cognizione Penale*, attivato nel 2016, sia prioritariamente rivolto a soddisfare le esigenze di gestione amministrativa proprie dei procedimenti penali, e non abbia finalità di natura statistica. Il perseguimento di queste ultime, in termini compatibili con la necessaria tempestività dell'informativa richiesta, risulta pertanto possibile solo se, e nella misura in cui, venga attuato nel rispetto delle caratteristiche strutturali e di funzionamento del primo.

Nelle tabelle compilate dagli Uffici Giudiziari, estrapolando i dati dal SICP, si distingue tra:

- **“numero di misure cautelari in procedimenti iscritti nell'anno”**, che evidenzia il numero di ordinanze di misura cautelare personale emesse nell'anno 2019. Il dato non coincide esattamente con il numero delle persone “cautelate”, essendo possibile che ad una stessa persona sia stata applicata più di una misura cautelare nell'arco dell'anno per fatti diversi dedotti nel medesimo o in diversi procedimenti; d'altro canto, è altresì possibile che identica evenienza si registri nell'ambito dello stesso procedimento e per la medesima misura, allorquando la stessa non venga senz'altro revocata ma sostituita da altra più lieve o più gravosa;
- **“numero procedimenti”**, nel cui ambito risultano emesse le misure cautelari.

Negli anni passati sono stati distinti i procedimenti iscritti nello stesso anno di emissione della misura da quelli iscritti in precedenza. Tale impostazione è stata mantenuta nella presente *Relazione* al fine di consentire il possibile raffronto dei dati in continuità.

Le tabelle sono ulteriormente suddivise in colonne verticali dirette a far risaltare le diverse tipologie delle misure cautelari personali censite, ovvero il divieto di espatrio (art. 281 c.p.p.), l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria (art. 282 c.p.p.), l'allontanamento dalla casa familiare (art. 282-bis c.p.p.), il divieto e l'obbligo di dimora (art. 283 c.p.p.), gli arresti domiciliari (art. 284 c.p.p.), la custodia cautelare in carcere (art. 285 c.p.p.) e la custodia cautelare in luogo di cura (art. 286 c.p.p.).

Le due sezioni riferite ai procedimenti sono, a loro volta, suddivise in nove campi orizzontali. Il primo riporta il numero complessivo dei procedimenti nel cui ambito risultano emesse misure cautelari; gli altri corrispondono a otto diversi esiti del procedimento nel cui ambito la misura è stata applicata: condanna definitiva, condanna non definitiva, condanna definitiva con pena sospesa, condanna non definitiva con pena sospesa, assoluzione definitiva, assoluzione non definitiva, sentenza definitiva “per altro”, sentenza non definitiva “per altro”. In tale ultima voce sono ricomprese, oltre a forme di definizione del procedimento che non integrano decisioni sul merito dell'accusa (quali, ad esempio, le declaratorie incompetenza), le sentenze di *non doversi procedere* adottate ai sensi degli artt. 529 e 531 c.p.p. e di *non luogo a procedere*, adottate in udienza preliminare ai sensi dell'art. 425 c.p.p.

PRESENTAZIONE DEI DATI

1. Analisi generale delle misure cautelari personali emesse nel 2019.

Alla data del 31 marzo 2020, su 136 Tribunali (pari a 272 uffici), hanno risposto 233 uffici (117 GIP e 116 Settori dibattimentali), pari all'86% del totale, percentuale superiore al 84% dello scorso anno. Tra gli Uffici che hanno inviato i dati figurano tutte le più importanti sedi di Direzioni distrettuali antimafia come quelle di Milano, Torino, Bologna, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria e Palermo, ragione per cui si può ritenere il campione esauriente.

SCHEMA 1 – **Le 94.197 MISURE CAUTELARI PERSONALI EMESSE NEL 2019 IN ITALIA**

Tipologia misure	N. Misure 2019	Percentuale 2019	N. Misure 2018
Art. 281 c.p.p. Divieto espatrio	109	0,1%	101
Art. 282 c.p.p. Obbligo presentazione alla Polizia Giudiziaria	14.204	15,1%	14.503
Art. 282-bis c.p.p.* Allontanam. casa familiare, Div. avvicinam. p.o.	12.235	13%	3.158
Art. 283 c.p.p. Divieto e obbligo dimora	12.358	13,1%	12.650
Art. 284 c.p.p. Arresti domiciliari	23.047	24,5%	23.778
Art. 285 c.p.p. Custodia cautelare in carcere	31.624	33,6%	31.970
Artt. 286 e 286 bis c.p.p. Custodia caut. luogo cura, ricovero in struttura	620	0,6%	537
Totale	94.197	100%	86.697
<i>Tasso di risposta degli uffici</i>	<i>86%</i>		<i>84%</i>

*Nell'anno 2018 è stato rilevato solo il primo comma dell'art. 282 bis C.P., riguardante l'allontanamento dalla casa familiare; nel 2019 è stato rilevato anche il secondo comma che prevede il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Per tale motivo un confronto corretto tra i dati in percentuale, che non tenga conto dell'art. 282 bis, viene presentato nella pagina seguente.

Nel corso dell'anno 2019 risultano emesse, dagli Uffici che hanno risposto alla richiesta, 94.197 misure cautelari personali.

Il dato non è direttamente comparabile con quello rilevato per il 2018 (86.697), giacché per tale annualità al monitoraggio aveva dato riscontro un numero di uffici leggermente minore (pari, come visto, al 84% del totale nazionale). È comunque possibile, tuttavia, procedere ad un raffronto in termini percentuali tra i dati rilevati nelle due annualità, come vediamo nella pagina seguente.

Per una maggior correttezza nel confronto in termini percentuali, si tenga presente lo schema 1 bis che riportiamo qui di seguito, nel quale abbiamo scorporato l'art. 282 bis per il quale quest'anno la rilevazione è stata modificata.

SCHEMA 1 BIS – CONFRONTO TRA MISURE CAUTEL. PERSONALI EMESSE NEL 2019 E NEL 2018

Tipologia misure	N. Misure 2019	%	N. Misure 2018	%	Variazioni %
Art. 281 c.p.p. Divieto espatrio	109	0,13	101	0,12	+ 0,01
Art. 282 c.p.p. Obbl. presentazione a P. G.	14.204	17,33	14.503	17,36	- 0,03
Art. 283 c.p.p. Divieto e obbligo dimora	12.358	15,08	12.650	15,14	- 0,06
Art. 284 c.p.p. Arresti domiciliari	23.047	28,12	23.778	28,46	- 0,34
Art. 285 c.p.p. Custodia cautelare in carcere	31.624	38,58	31.970	38,27	+ 0,31
Artt. 286/286 bis c.p.p. Cust. caut. luogo cura	620	0,76	537	0,64	+ 0,11
Totale	81.962		83.539		

Il primo dato che appare evidente è la variazione quasi nulla nei dati rilevati rispetto all'anno 2018, sia del numero delle misure applicate, sia delle proporzioni delle stesse, per cui fundamentalmente i dati possono essere considerati stabili.

Mentre negli anni precedenti si era osservata una riduzione del tasso di applicazione della misura carceraria, passato dal 41,55% del 2017 al 38,27% del 2018, riduzione che aveva portato a ritenere nella Relazione dello scorso anno (sulla base della prosecuzione di una tendenza alla diminuzione registrata anche in precedenza tra il 2016 e il 2017) “emergere il consolidarsi di una complessiva linea di tendenza volta al ridimensionamento del ricorso alla più afflittiva delle misure cautelari ed alla valorizzazione di forme alternative di neutralizzazione dei *pericula libertatis*”, tale tendenza non ha trovato riscontro per l'anno 2019, in cui il tasso di applicazione della custodia cautelare in carcere risulta lievemente superiore a quello dell'anno 2018 38,58%, pur se largamente inferiore a quello degli anni precedenti al 2018.

La sostanziale stabilità anche del dato relativo agli arresti domiciliari consente di affermare che nell'anno 2019 si è arrestata la tendenza, manifestata negli anni precedenti, alla sostituzione tra i provvedimenti di custodia carceraria e quelli riguardanti gli arresti domiciliari.

Resta il fatto che, nei limiti dei dati informativi disponibili per la presente analisi, lo schema 1 (vedi pagina precedente) induce a ritenere che nel 2019, a fronte di 31mila misure di ricorso al carcere, ve ne sono altre 62mila che fanno ricorso a misure cautelari gradate.

Nello schema di seguito riportato sono stati posti a raffronto i dati relativi alle misure emesse nell'ultimo triennio, parametrando all'anno di iscrizione del fascicolo nell'ambito del quale il provvedimento restrittivo è stato emesso.

SCHEMA 2 – DISTRIBUZIONE MISURE IN RELAZIONE AD ANNO ISCRIZIONE PROCEDIMENTO

Anno emissione Misura	Misure in procedimenti iscritti medesimo anno	Misure in procedimenti iscritti in anni precedenti	Totale misure
2017	59.092 (79%)	15.613 (21%)	74.705
2018	70.055 (81%)	16.642 (19%)	86.697
2019	77.713 (82,5%)	16.484 (17,5%)	94.197

2. Procedimenti “cautelati” con condanna non definitiva.

Esaminando il numero dei procedimenti iscritti nell’anno 2019, si nota che, per quanto riguarda i 21.733 procedimenti nei quali è stata emessa una misura e si è giunti ad una sentenza di condanna non definitiva (anche con sospensione condizionale della pena), l’applicazione della custodia cautelare in carcere è stata disposta in 7.375 casi, pari al 34% del totale (erano il 37,5% nel 2018, il 38% nel 2017). Nel restante 66% si è ritenuta adeguata una misura meno afflittiva (per i dettagli, si veda la *Tabella 1* in allegato).

SCHEMA 3 – SENTENZE DI CONDANNA NON DEFINITIVA SUDDIVISE PER MISURA

RIEPILOGO NAZIONALE	MISURE							TOTALI
	art. 281 Divieto espatrio	art. 282 Obbligo presentazione Polizia Giudiz.	art. 282 bis Allontanamento dalla casa familiare, divieto avvicinam. p.o.	art. 283 Divieto e obbligo dimora	art. 284 Arresti domiciliari	art. 285 Custodia cautelare in carcere	artt. 286/286 bis Custodia cautelare in luogo di cura, ricovero struttura servizio sanitario	
Procedimenti con sentenza di condanna non definitiva	3	3.271	608	2.830	5.173	6.846	20	18.751
Procedimenti con sentenza di condanna non definitiva con sospens. condizionale della pena	0	987	257	646	563	529	0	2.982
Totale	3	4.258	865	3.476	5.736	7.375	20	21.733

Nelle precedenti edizioni della *Relazione*, i dati relativi alle misure cautelari personali applicate in procedimenti definiti con sentenze di condanna a pena sospesa, hanno formato oggetto di specifica considerazione, evidenziandosi al riguardo:

- da un lato, la differente piattaforma conoscitiva e la diversa base prognostica delle quali dispone il giudice del merito rispetto al giudice della cautela;
- dall’altro la possibilità - frequente nella pratica giudiziaria - che la prognosi favorevole formulata ai sensi dell’art. 164 co. 1 c.p., si sia fondata su circostanze verificatesi soltanto nell’imminenza del giudizio o nel corso della sua celebrazione (restituzioni; risarcimenti del danno procurato alle vittime; ammissioni parziali o totali di responsabilità; collaborazione con le autorità inquirenti; l’effetto deterrente spiegato dall’esperienza detentiva cautelare; il rispetto serbato dall’imputato per le prescrizioni e i divieti correlati alle misure cautelari affidate alla sua capacità di autocontrollo).

In proposito, vanno altresì tenute presenti le richieste di riti alternativi che, comportando la riduzione di un terzo o fino ad un terzo della pena da irrogare (*ex artt. 442 o 444 c.p.p.*), assumono assai spesso rilevanza decisiva al fine di contenere il trattamento sanzionatorio nei limiti stabiliti dall’art. 163 co. 1 - 3 c.p.

In ogni caso, dal momento che l'art. 275 comma 2-bis c.p.p. dispiega efficacia preclusiva non rispetto all'adozione di qualsiasi misura cautelare ma unicamente per le misure cd. custodiali (custodia cautelare in carcere e arresti domiciliari), vengono di seguito riportati nel dettaglio gli specifici dati relativi a queste ultime, evidenziandone le percentuali di incidenza sul numero totale dei provvedimenti di condanna e degli esiti definitivi comunque censiti.

SCHEMA 4 – MISURE CUSTODIALI E PROCEDIMENTI CON CONDANNA A PENA SOSPESA

Arresti domiciliari - Condanna a pena sospesa	Custodia cautelare in carcere - Condanna a pena sospesa	Totale	% su Totale Condanne (37.448)	% su Totale Decisioni (41.604)
1.309	1.151	2.460	6,6%	5,9%

Venendo ora all'analisi dei già citati 21.733 procedimenti "cautelati" iscritti nel 2019 e pervenuti ad una sentenza di condanna non definitiva, risulta che gli arresti domiciliari sono stati applicati in 5.736 casi, pari al 26,4% del totale. Erano il 27,8% sia nel 2018 che nel 2017.

SCHEMA 5 – CONDANNA NON DEFINITIVA E ARRESTI DOMICILIARI

Esiti	Procedimenti iscritti nel 2019
Sentenza di condanna NON definitiva	5.173
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	563
Totale	5.736

In relazione ai dati relativi alla misura in questione si rammentano le disposizioni di cui all'art. 276, comma 1-ter, e all'art. 284, comma 5-bis c.p.p. che, ampliando la discrezionalità del giudice sia in fase di applicazione che nel corso dell'esecuzione della misura, consentono allo stesso di valutare la trasgressione alle prescrizioni o l'accertata evasione come "fatto di leve entità".

L'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria risulta applicato 4.258 volte, pari a più del 19% delle 21.733 misure prese in esame. Il dato è stabile rispetto a quelli del 2018 e del 2017.

SCHEMA 6 – CONDANNA NON DEFINITIVA E OBBLIGO DI PRESENTAZ. A POLIZIA GIUDIZIARIA

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna NON definitiva	3.271
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	987
Totale	4.258

Analoga considerazione vale per le misure del divieto e dell'obbligo di dimora applicate in 3.476 casi, pari al 16% del totale (14% sia nel 2018 che nel 2017).

SCHEMA 7 - CONDANNA NON DEFINITIVA E DIVIETO E OBBLIGO DI DIMORA

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna NON definitiva	2.830
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	646
Totale	3.476

3. Procedimenti “cautelati” con condanna definitiva.

I procedimenti in cui sono state applicate misure cautelari personali, iscritti nell’anno 2019 e conclusi nello stesso anno con una sentenza di condanna definitiva (con o senza concessione della sospensione condizionale della pena), sono 9.007 e rappresentano il 26% del totale.

Nell’ambito dei 9.007 procedimenti suddetti, si osserva che in 2.797 casi (pari al 31% del totale), è stata applicata la custodia cautelare in carcere. Una percentuale leggermente superiore (34%), come visto, è stata riscontrata per i procedimenti con condanna non definitiva.

SCHEMA 8 – CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE E CONDANNA DEFINITIVA

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna definitiva	2.288
Sentenza di condanna definitiva con sospens. condiz. Della pena	509
Totale	2.797

Come si può notare dallo schema che segue, appare evidente per la prima volta una certa diminuzione, il 5%, dell’incidenza dei procedimenti in cui è stata applicata questa misura.

SCHEMA 9 – ANDAMENTO STORICO MISURE CARCERARIE E CONDANNA DEFINITIVA

Anno emissione misure	Procedimenti con condanna definitiva	Percentuale %
2016	1.264 (su 3.465)	36,5
2017	2.391 (su 6.410)	37,3
2018	3.273 (su 9.089)	36,0
2019	2.797 (su 9.007)	31,1

Nell’anno 2019 gli arresti domiciliari risultano applicati nell’ambito di 2.380 procedimenti conclusi con sentenza definitiva e sono pari al 26,4% del totale (corrispondevano al 27,2% nel 2018 e al 26,5% nel 2017).

SCHEMA 10 – ARRESTI DOMICILIARI E CONDANNA DEFINITIVA

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna definitiva	1.818
Sentenza di condanna definitiva con sospens. condiz. della pena	562
Totale	2.380

L’obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria (art. 282 c.p.p.) ricorre in 1.840 procedimenti (20%) definiti con condanna irrevocabile; mentre la misura del divieto e obbligo di dimora (art. 283 c.p.p.) risulta applicata in 1.620 procedimenti (18%).

SCHEMA 11 OBBLIGO PRESENTAZ. POLIZIA GIUDIZ.

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna definitiva	1.172
Sentenza di condanna definitiva con sospens. condiz. della pena	668
Totale	1.840

SCHEMA 12 - DIVIETO E OBBLIGO DI DIMORA -

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna definitiva	1.158
Sentenza di condanna definitiva con sospens. condiz. della pena	462
Totale	1.620

4. Procedimenti “cautelati” con sentenze assolutorie.

Delle 41.604 misure applicate nell’ambito dei procedimenti definiti nell’anno 2019, 792 risultano emesse in procedimenti con sentenza assolutoria definitiva e 2.301 in quelli con sentenza assolutoria non definitiva: in totale si hanno dunque 3.093 misure, pari al 7,43% di tutte quelle relative a procedimenti definiti. Tenendo conto anche dei complessivi 1.063 procedimenti definiti con sentenza di proscioglimento, la percentuale di incidenza risulta del 10% (nello schema esattamente 9,99%).

SCHEMA 13 – MISURE IN PROCEDIMENTI CON ASSOLUZIONE

	Totale misure in procedimenti con assoluzione	% su totale misure in procedimenti definiti nell’anno 2019 (41.604)
Sentenze definitiva di assoluzione	792	1,90
Sentenze non definitiva di assoluzione	2.301	5,53
Sentenze definitiva per altro	289	0,69
Sentenze non definitiva per altro	774	1,86
Totale	4.983	9,99

Le assoluzioni definitive riguardano procedimenti nell’ambito dei quali erano state adottate 197 misure carcerarie e 186 arresti domiciliari. Quelle non definitive sono relative a 699 misure carcerarie e 610 arresti domiciliari. Per quanto riguarda le sentenze di proscioglimento (o “*per altro*”), nei relativi procedimenti si registra l’applicazione di 249 misure carcerarie e 307 arresti domiciliari.

SCHEMA 14 – ASSOLUZIONI, CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE E ARRESTI DOMICILIARI

	Custodia cautelare	% su totale misure in procedimenti definiti nell’anno 2019 (41.604)	Arresti domiciliari	% su totale misure in procedimenti definiti nell’anno 2019 (41.604)	Totale Custodia cautelare + Arresti domiciliari
Sentenze definitive di assoluzione	197	0,47	186	0,45	383
Sentenze non definitive di assoluzione	699	1,68	610	1,47	1.309
Sentenze definitive per altro	57	0,14	75	0,18	132
Sentenze non definitive per altro	192	0,46	232	0,56	424
Totale	1.145	2,75	1.103	2,65	2.248

In prospettiva, si conferma la necessità di sfruttare le potenzialità del sistema di registrazione per isolare dati che riflettano, anziché il numero di procedimenti, il numero delle persone assolte dopo essere state sottoposte ad un regime cautelare ed estendere, se possibile, l’analisi degli esiti assolutori alle misure applicate in anni precedenti a quello del giudizio.

5. Analisi nel dettaglio del Tribunale di Milano.

Gli Uffici del capoluogo lombardo hanno emesso 6.790 misure cautelari personali nel corso dell'intero anno 2019 (vedi Tabella 2 Tribunale di Milano in allegato).

SCHEMA 15 – NUMERO E TIPOLOGIA DELLE MISURE CAUTELARI EMESSE

TRIBUNALE DI MILANO	MISURE							TOTALI
	art. 281 Divieto espatrio	art. 282 Obbligo presentazione Polizia Giudiz.	art. 282 bis Allontanam. dalla casa familiare, Div. avvicinamento luoghi p. o.	art. 283 Divieto e obbligo dimora	art. 284 Arresti domiciliari	art. 285 Custodia cautelare in carcere	artt. 286/286 bis Custodia cautelare in luogo di cura, ricovero struttura servizio sanitario	
Numero totale misure cautelari emesse nell'anno	6	1.275	533	910	1.407	2.625	34	6.790

Tra queste la custodia cautelare in carcere è stata applicata in 2.625 casi su 6.790, per una percentuale del 39%, decisamente superiore al 33,6% rilevato su base nazionale.

Il riquadro che segue evidenzia che nell'ambito di 1.664 procedimenti nel cui contesto è stata applicata detta misura, vi è stata definizione con sentenza di condanna in 1.563 casi (pari al 94%).

SCHEMA 16 – PROCEDIMENTI DEFINITI CON CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE

ESITO DEI PROCEDIMENTI	PROCEDIMENTI
Sentenze di condanna	1.563
Sentenze di assoluzione	79
Sentenze per altro	22
Totale sentenze	1.664

Avuto riguardo all'epoca di iscrizione del procedimento, i dati confermano la larga prevalenza di procedimenti "cautelati" iscritti nello stesso 2019, con una percentuale superiore rispetto a quella della media nazionale.

SCHEMA 17 – PROCEDIMENTI ISCRITTI NEI VARI ANNI DI EMISSIONE DELLE MISURE

Anno emissione misure	Procedimenti iscritti nello stesso anno a Milano %	Procedimenti iscritti nello stesso anno a livello nazionale %	Procedimenti iscritti in anni precedenti a Milano %	Procedimenti iscritti in anni precedenti a livello nazionale %
2017	89 (5.114)	79	11 (636)	21
2018	89 (6.053)	81	11 (734)	19
2019	88 (5.992)	82,5	12 (798)	17,5

5.1 Procedimenti con condanna non definitiva.

Con riferimento ai procedimenti definiti con sentenza di condanna non definitiva (2.039), la misura carceraria risulta applicata in 869 casi, pari al 43% del totale, a fronte di una media nazionale del 34%.

SCHEMA 18 – CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna NON definitiva	813
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	56
Totale	869

In 409 casi, pari al 20% del totale, è stata applicata la misura degli arresti domiciliari. Il dato è decisamente inferiore a quello della media nazionale, pari al 34%.

SCHEMA 19 – ARRESTI DOMICILIARI

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna NON definitiva	380
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	29
Totale	409

L'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria è stato applicato in 380 casi, ovvero in circa il 19% del totale.

SCHEMA 20 – OBBLIGO DI PRESENTAZIONE ALLA POLIZIA GIUDIZIARIA

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna NON definitiva	298
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	82
Totale	380

In soli 331 casi, poco più del 16%, risultano applicate le misure del divieto o dell'obbligo di dimora.

5.2 Procedimenti con condanna definitiva.

Come già verificato nel 2017 e nel 2018, nel capoluogo lombardo è maggiore rispetto alla media nazionale l'incidenza delle misure relative a procedimenti conclusi con condanna definitiva nello stesso anno di applicazione della misura stessa: si tratta del 40% dei 4.116 procedimenti cautelati iscritti nell'anno 2019, pari a 1.664 procedimenti. Il dato medio nazionale è invece pari al 26%.

Tra i procedimenti definiti con condanna, la custodia cautelare in carcere è stata disposta in 694 casi su 1.664, pari al 42% del totale: un dato che, come già visto per i procedimenti con sentenza di condanna non definitiva, è superiore alla media nazionale pari al 31%.

SCHEMA 21 – CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna definitiva	584
Sentenza di condanna definitiva con sospens. condiz. della pena	110
Totale	694

Tra le altre misure cautelari prevale nel circondario milanese quella degli arresti domiciliari (applicata nel 22% dei casi pari a 364 procedimenti), seguita dall'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria (disposta in 333 procedimenti).

SCHEMA 22 – ALTRE MISURE CAUTELARI PERSONALI

Misure	Procedimenti
Arresti domiciliari	364
Obbligo presentazione polizia giudiziaria	333
Divieto e obbligo dimora	254
Allontanamento dalla casa familiare	16

6. Analisi nel dettaglio del Tribunale di Roma.

Gli Uffici giudicanti penali della capitale hanno applicato 9.492 misure cautelari personali nel corso dell'intero anno 2019 (vedi Tabella 3 Tribunale di Roma in allegato).

SCHEMA 23 – NUMERO E TIPOLOGIA DELLE MISURE CAUTELARI EMESSE

TRIBUNALE DI ROMA	MISURE							TOTALI
	art. 281 Divieto espatrio	art. 282 Obbligo presentazione Polizia Giudiz.	art. 282 bis Allontanam. dalla casa familiare, Div. avvicinamento luoghi p. o.	art. 283 Divieto e obbligo dimora	art. 284 Arresti domiciliari	art. 285 Custodia cautelare in carcere	artt. 286/286 bis Custodia cautelare in luogo di cura, ricovero struttura servizio sanitario	
Numero totale misure cautelari emesse nell'anno	7	2.078	889	1.258	2.285	2.878	56	9.492

La custodia cautelare in carcere è stata applicata 2.878 volte pari al 30% dei casi (il dato nazionale è del 33,6%).

Il riquadro seguente mostra che su 1.428 procedimenti che si sono conclusi con una decisione di primo grado, 1.341 (pari al 94%) sono stati definiti con sentenza di condanna.

SCHEMA 24 – PROCEDIMENTI DEFINITI CON CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE

Esito	Procedimenti
Sentenze di condanna	1.341
Sentenze di assoluzione	82
Sentenze per altro	19
Totale sentenze	1.428

6.1 Procedimenti con condanna non definitiva.

Nell'ambito dei 3.980 procedimenti arrivati ad una sentenza di condanna non definitiva nell'anno 2019, la custodia in carcere risulta applicata in 1.126 casi, pari a poco più del 28%, dato inferiore a quello nazionale (pari al 34%).

SCHEMA 25 – CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna NON definitiva	1.106
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	20
Totale	1.126

La misura degli arresti domiciliari è stata applicata in 999 procedimenti su 3.980, pari al 25%.

SCHEMA 26 – ARRESTI DOMICILIARI

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna NON definitiva	947
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	52
Totale	999

La misura dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria risulta invece applicata 1.060 volte su 3.980, per una percentuale corrispondente a quasi il 27% del totale.

SCHEMA 27 – OBBLIGO DI PRESENTAZIONE ALLA POLIZIA GIUDIZIARIA

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna NON definitiva	883
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	177
Totale	1.060

La misura cautelare del divieto o dell'obbligo di dimora è stata applicata in 728 casi.

6.2 Procedimenti con condanna definitiva.

L'incidenza dei procedimenti conclusi con condanna definitiva nello stesso anno di applicazione della misura è inferiore al 26% della media nazionale: il tribunale della capitale registra 827 casi sul totale dei 5.197 procedimenti cautelati iscritti nell'anno 2019, per una percentuale pari al 16%.

Nell'ambito dei procedimenti conclusi con condanna definitiva, la custodia cautelare in carcere (art. 285 c.p.p.) risulta disposta in 215 casi su 827, pari al 26%, dato inferiore alla media nazionale che, come abbiamo visto al capitolo 4, è pari al 31%.

SCHEMA 28 – CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna definitiva	193
Sentenza di condanna definitiva con sosp. condiz. della pena	22
Totale	215

La misura dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria è applicata in 212 casi su 827, pari a quasi il 26%. La misura degli arresti domiciliari ricorre 200 volte, mentre quella del divieto e dell'obbligo di dimora 188.

SCHEMA 29 – ALTRE MISURE CAUTELARI PERSONALI

Misure	Procedimenti
Obbligo presentazione polizia giudiziaria	212
Arresti domiciliari	200
Divieto e obbligo dimora	188

7. Analisi nel dettaglio del Tribunale di Napoli

Gli Uffici giudicanti penali del capoluogo campano hanno applicato 4.316 misure cautelari personali nel corso dell'intero anno 2019 (vedi Tabella 4 Tribunale di Napoli in allegato).

SCHEMA 30 – NUMERO E TIPOLOGIA DELLE MISURE CAUTELARI EMESSE

TRIBUNALE DI NAPOLI	MISURE							TOTALI
	art. 281 Divieto espatrio	art. 282 Obbligo presentazione Polizia Giudiz.	art. 282 bis Allontanam. dalla casa familiare, Div. avvicinamento luoghi p. o.	art. 283 Divieto e obbligo dimora	art. 284 Arresti domiciliari	art. 285 Custodia cautelare in carcere	artt. 286/286 bis Custodia cautelare in luogo di cura, ricovero struttura servizio sanitario	
Numero totale misure cautelari emesse nell'anno	1	365	289	304	1.143	2.212	2	4.316

La custodia cautelare in carcere è stata applicata 2.212 volte, pari al 51% del totale (il dato nazionale è del 33,6%).

Su 4.316 misure emesse nel 2019, 3.356 (il 78%) attengono a procedimenti che risultano essere stati iscritti nello stesso anno.

SCHEMA 31 – MISURE ED ANNO DI ISCRIZIONE DEL PROCEDIMENTO

Periodo	Numero
Misure in procedimenti iscritti nel 2019	3.356
Misure in procedimenti iscritti in anni precedenti	707
Totale	4.316

Il riquadro seguente mostra che, sui 542 procedimenti in cui è stata applicata la misura cautelare carceraria pervenuti a una decisione di primo grado, 468 (pari al 86%) si sono conclusi con l'emissione di una sentenza di condanna.

SCHEMA 32 – PROCEDIMENTI DEFINITI CON CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE

Esito	Procedimenti
Sentenze di condanna	468
Sentenze di assoluzione	60
Sentenze per altro	14
Totale sentenze	542

7.1 Procedimenti con condanna non definitiva.

Nonostante il circondario includa un territorio caratterizzato dall'insediamento di numerose organizzazioni criminali, rispetto alle quali persistono presunzioni assolute (per le associazioni di tipo mafioso) o relative di esclusiva adeguatezza della misura carceraria, in questa sede trova sostanziale conferma il dato nazionale che misura la diversificazione applicativa delle tipologie di presidio cautelare.

Su un totale di 953 procedimenti conclusi con sentenza di condanna non definitiva, si riscontra l'applicazione della custodia cautelare in carcere in 431 casi (pari al 45%, dato superiore a quello nazionale del 34%).

SCHEMA 33 – CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna NON definitiva	402
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	29
Totale	431

È significativa l'entità assai ridotta delle definizioni con condanna a pena sospesa, appena 29 su 431, nell'ambito di procedimenti in relazione ai quali era stata applicata la misura inframuraria.

In 309 casi (32%) è stata applicata la misura degli arresti domiciliari.

SCHEMA 34 – ARRESTI DOMICILIARI

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna NON definitiva	286
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	23
Totale	309

La misura dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria è stata applicata in 121 casi, pari a quasi il 13% del totale delle misure disposte in procedimenti definiti con condanna non definitiva.

SCHEMA 35 – OBBLIGO DI PRESENTAZIONE ALLA POLIZIA GIUDIZIARIA

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna NON definitiva	110
Sentenza di condanna NON definitiva con sospens. condiz. della pena	11
Totale	121

7.2 Procedimenti con condanna definitiva.

Si rileva che sono 161 su 1.316, pari al 12%, i procedimenti “cautelati” che hanno avuto come esito una condanna definitiva nell’anno 2019; tale dato è decisamente inferiore a quello nazionale, che invece si attesta al 26%.

La custodia cautelare in carcere risulta disposta in 37 casi su 161, pari al 23%.

SCHEMA 36 – CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE

Esiti	Procedimenti
Sentenza di condanna definitiva	24
Sentenza di condanna definitiva con sosp. condiz. della pena	13
Totale	37

Tra le altre misure cautelari, prevale anche in questo ambito quella degli arresti domiciliari (applicata in 64 procedimenti, e quindi nel 40% dei casi), seguita dall’obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria (disposta in 42 procedimenti).

SCHEMA 37 – ALTRE MISURE CAUTELARI PERSONALI

Misure	Procedimenti
Arresti domiciliari	64
Obbligo presentazione polizia giudiziaria	42
Divieto e obbligo dimora	17

PARTE II - PROVVEDIMENTI DI RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO ALLA RIPARAZIONE PER INGIUSTA DETENZIONE. ENTITA' DELLE RIPARAZIONI. PROCEDIMENTI DISCIPLINARI NEI CONFRONTI DEI MAGISTRATI.

Considerazioni introduttive

L'art. 15 della legge 16 aprile 2015 n. 47, novellato dal comma 37 dell'art. 1 della legge 23 giugno 2017 n. 103, prevede che nella presente *Relazione* siano contenuti- oltre ai dati attinenti l'applicazione delle misure cautelari personali con l'indicazione dell'esito dei relativi procedimenti esaminati nella prima sezione della relazione-, anche i dati relativi ai provvedimenti di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, regolato dagli artt. 314 e 315 c.p.p., con classificazione delle pronunce di accoglimento a seconda delle motivazioni della decisione; si richiedono inoltre notizie relative ai procedimenti disciplinari iniziati nei riguardi dei magistrati per le accertate ingiuste detenzioni, con indicazione degli esiti.

Preliminarmente occorre distinguere i casi di riparazione per ingiusta detenzione da quelli di riparazione derivante da errore giudiziario (art. 643 c.p.p.), che non costituiscono oggetto specifico della presente *Relazione*.

Il primo istituto è collocato nell'ambito del Titolo I (misure personali) del Libro IV del codice di procedura penale, dedicato alle misure cautelari, e garantisce all'imputato il diritto soggettivo ad ottenere un'equa riparazione per la detenzione subita ingiustamente prima dello svolgimento del processo e, quindi, prima della sentenza. Il presupposto di tale diritto è costituito dall'ingiustizia sostanziale o formale della custodia cautelare subita, sempre che l'imputato non vi abbia dato causa o concorso a darvi causa, per dolo o colpa grave.

L'errore giudiziario, invece, è inserito nel titolo IV (revisione) del Libro IX del medesimo codice, riservato alle impugnazioni e si verifica quando un soggetto, dopo aver espiato una pena per effetto di una sentenza di condanna, viene riconosciuto innocente in seguito ad un nuovo processo, di "revisione", strumento di impugnazione straordinario. Presupposti necessari del diritto sono la pronuncia di proscioglimento nel giudizio di revisione e, come per l'ingiusta detenzione, l'assenza di dolo o colpa grave, da parte del condannato, nel dar luogo l'errore giudiziario.

Il diritto alla riparazione è, in ogni caso, escluso per quella parte della pena detentiva che sia computata nella determinazione della pena da espiare per un diverso reato.

L'articolo 24 ultimo comma della Carta costituzionale stabilisce che "*la legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari*". Quanto alla riparazione per ingiusta detenzione, la Corte Costituzionale, già in una pronuncia del 1969, evidenziò la necessità di un intervento legislativo che specificasse se tra "gli errori giudiziari" indicati dalla citata norma costituzionale dovesse o meno farsi rientrare l'ingiusta detenzione³.

³ Cfr. sentenza Corte Cost n. 1 del 1969.

La disciplina introdotta dal nuovo codice di procedura penale, approvato con D.P.R. 22 settembre 1988, n. 447, si pone nel solco della esigenza evidenziata dalla Corte Costituzionale⁴.

Rilevanti novità in materia sono state apportate dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, cosiddetta “Legge Carotti”, che ha aumentato da cento milioni di lire ad un miliardo (oggi €16.456,90) l’importo massimo per la riparazione, prolungando altresì il termine ultimo per proporre, a pena di inammissibilità, la relativa domanda di riparazione (da 18 a 24 mesi).

Il presupposto del diritto ad ottenere l’equa riparazione consiste, come già accennato, nella ingiustizia sostanziale o formale della custodia cautelare subita. La prima si fonda su valutazioni dell’intera vicenda processuale dopo la sua conclusione e riguarda tutte le ipotesi di privazione della libertà personale imposta legittimamente, ma risultante *ex post* non dovuta in ragione di un accertamento definitivo circa l’estraneità dell’imputato ai fatti contestatigli. La seconda prescinde dall’esito del procedimento e attiene alle ipotesi in cui la custodia cautelare sia stata applicata illegittimamente, cioè senza che ricorressero le condizioni previste dall’art. 273 e dall’art. 280 c.p.p., a prescindere dal successivo esito di assoluzione o condanna. La riparazione non ha carattere risarcitorio ma di indennizzo e, perciò, viene determinata dal giudice in via equitativa.

Come è noto, la giurisprudenza costituzionale ha ampliato progressivamente lo spettro applicativo dell’istituto, includendovi - tra l’altro - l’arresto provvisorio e l’applicazione provvisoria di misura custodiale su domanda di Stato estero (risultato carente di giurisdizione), nonché l’ipotesi di archiviazione per morte del reo, quando i coimputati risultino prosciolti nel merito perché il fatto non sussiste⁵. Ha inoltre evidenziato come, nel dettare la disciplina di cui all’art. 314 c.p.p., il legislatore abbia mostrato “*la volontà di attrarre nell’area della riparazione ipotesi che esulano dalla erroneità del provvedimento giurisdizionale posto a base della detenzione, per abbracciare casi recanti una oggettiva lesione della libertà personale, comunque ingiusta alla stregua di una valutazione ex post*”, configurando così un istituto che “*si presta, quanto alle modalità applicative, ad essere esteso ad ogni ulteriore ipotesi che si rivelasse costituzionalmente imposta*”⁶.

La giurisprudenza di legittimità, in conformità ai principi enunciati dalla Corte Costituzionale, ha messo in luce come il riconoscimento del beneficio non possa ritenersi precluso dalla legittimità del provvedimento che ha determinato la restrizione della libertà personale, né presupponga che la detenzione sia conseguenza di una condotta illecita, ricordando che “*è proprio il requisito dell’errore a risultare in definitiva eccentrico rispetto all’istituto in esame*”, ben potendo la riparazione riconnettersi ad ipotesi del tutto legittime di custodia cautelare accertata *ex post* come *inutiliter data*⁷.

Quanto all’inquadramento giuridico dell’istituto *de quo*, secondo il costante orientamento della Suprema Corte, si tratta di “*strumento indennitario da atto lecito e non già risarcitorio, diretto a compensare solo le ricadute sfavorevoli, patrimoniali e non, procurate dalla privazione della libertà, attraverso un sistema di chiusura con il quale l’ordinamento riconosce un ristoro per la libertà ingiustamente, ma senza colpe, compressa*”⁸.

⁴ Il Giudice di Leggi, nella sentenza menzionata, sottolineò come l’art. 24 ult. co. Cost. enunci “*un principio di altissimo valore etico e sociale, che va riguardato - sotto il profilo giuridico - quale coerente sviluppo del più generale principio di tutela dei “diritti inviolabili dell’uomo” (art. 2), assunto in Costituzione tra quelli che stanno a fondamento dell’intero ordinamento repubblicano, e specificantesi a sua volta nelle garanzie costituzionalmente apprestate ai singoli diritti individuali di libertà, ed anzitutto e con più spiccata accentuazione a quelli tra essi che sono immediata e diretta espressione della personalità umana*”, concludendo per la necessità di “*appropriati interventi legislativi, indispensabili per conferirgli concretezza e determinatezza di contorni, dandogli così pratica attuazione*” (sentenza n. 1 del 1969 cit.).

⁵ Cfr. sentt. n. 3010 del 1996, n. 446 del 1997, n. 109 del 1999, n.284 del 2003, nn. 230 e 231 del 2004 e n.219 del 2008.

⁶ Cfr. sent. n. 219 del 2008 nonché, in senso analogo, sentt. nn. 231 e 230 del 2004 cit. e n. 446 del 1997.

⁷ Cass. Sez. Un. 28.11.2013 n. 23.

⁸ Cass. sez. IV, sent. n. 21077 dell’1.4.2014-23.5.14.

La “*natura indennitaria e non risarcitoria della corresponsione*” derivante dal riconoscimento dell’ingiusta detenzione è stata più volte ribadita dalla Suprema Corte che ha ritenuto che “*la riparazione per l’ingiusta detenzione non ha natura di risarcimento del danno ma di semplice indennità o indennizzo in base a principi di solidarietà sociale per chi sia stato ingiustamente privato della libertà personale...*”⁹, con l’ulteriore considerazione che “*se il legislatore avesse costruito la riparazione dell’ingiusta detenzione come risarcimento dei danni, avrebbe dovuto richiedere, per coerenza sistematica, che il danneggiato fornisse la dimostrazione dell’esistenza dell’elemento soggettivo, fondante la responsabilità per colpa o per dolo, nelle persone che hanno agito e dell’entità dei danni subiti*”¹⁰.

⁹ Cass. sez. IV, sent. n. 1098 del 13.5.2008 - 10.6.2008.

¹⁰ Cass. sez. IV, sent. n. 15000 del 19.2.2009 - 7.4.2009.

PRESENTAZIONE DEI DATI

1. Il monitoraggio dell'Ispettorato generale del Ministero: a) i dati relativi ai provvedimenti di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione.

Occorre premettere che l'Ispettorato generale di questo Ministero ha dato corso ad un monitoraggio sui casi di ingiusta detenzione basato su dati parziali, non essendo tempestivamente pervenuti, a seguito della situazione emergenziale in atto che ha rallentato le attività degli uffici giudiziari, quelli delle Corti di Appello di Brescia, Lecce, Napoli, Perugia e Salerno.

Detto monitoraggio è stato suddiviso in due fasi.

In questo paragrafo analizziamo la prima fase, che è consistita in una verifica dei flussi relativi ai procedimenti ex artt. 314 e 315 c.p.p. ed è stata effettuata acquisendo dalle Corti di Appello (autorità giudiziarie funzionalmente competenti a decidere sulle domande di riparazione ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 315, ult. co., e 645, co. 1, c.p.p.) i dati relativi alle iscrizioni ed alle definizioni dei procedimenti per l'anno 2019, distinguendo quelli conclusi con l'accoglimento della domanda da quelli definiti con il rigetto della stessa.

Nell'ambito dei procedimenti definiti con l'accoglimento della domanda di riparazione per ingiusta detenzione sono state ulteriormente classificate le ordinanze di accoglimento non più soggette ad impugnazione, distinguendole da quelle non definitive.

Si riportano di seguito i dati del monitoraggio.

Quanto, in particolare, ai dati relativi ai provvedimenti di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, la tabella sotto riportata indica, in relazione al solo anno 2019, il numero di domande accolte con provvedimenti non più soggetti a impugnazione, nonché - in separata colonna - il numero complessivo delle domande per le quali è stata pronunciata ordinanza di accoglimento non definitiva.

SCHEMA 1 – DECISIONI DI ACCOGLIMENTO DELLE DOMANDE DI RIPARAZIONE (2019)

(Fonte: Ispettorato generale Ministero di Giustizia)

CORTE DI APPELLO	DEFINITI CON DOMANDA ACCOLTA ANNO 2019	
	NON PIU' SOGGETTA AD IMPUGNAZIONE	ANCORA SOGGETTA AD IMPUGNAZIONE
ANCONA	3	3
BARI	67	59
BOLOGNA	6	7
BRESCIA	-	-
CAGLIARI	4	4
sez. dist. SASSARI	8	8
CALTANISSETTA	5	8
CAMPOBASSO	1	1
CATANIA	48	51
CATANZARO	64	55
FIRENZE	9	21
GENOVA	11	12
L'AQUILA	22	26
LECCE	-	-
MESSINA	22	23
MILANO	21	29
NAPOLI	-	-
PALERMO	28	27
PERUGIA	-	-
POTENZA	1	1
REGGIO CALABRIA	89	97
ROMA	60	74
SALERNO	-	-
TORINO	6	12
TRENTO	4	4
TRIESTE	2	2
VENEZIA	8	13
TOTALI	489	537

N.B.: non risultano disponibili i dati per l'anno 2019 relativi alle Corti di Appello di *Brescia, Lecce, Napoli, Perugia, Salerno*.

2. Segue: b) le ragioni di accoglimento delle domande.

L'Ispettorato generale ha quindi dato impulso ad una seconda fase del monitoraggio, acquisendo dalle autorità giudiziarie competenti copia delle ordinanze di accoglimento non più soggette ad impugnazione relative all'anno 2019; ha poi proceduto alla loro classificazione, avuto riguardo alle "ragioni di accoglimento delle domande", secondo il dettato dell'art. 314 c.p.p., distinguendo:

- casi di indennizzo da "*sentenza (di proscioglimento) irrevocabile*" (art. 314, co. 1, c.p.p.);
- casi di indennizzo "*da illegittimità dell'ordinanza cautelare*" (art. 314, co. 2, c.p.p.).

Quanto alla prima tipologia di ordinanze, si è effettuata un'ulteriore distinzione tra i casi in cui le "*sentenze di proscioglimento irrevocabile*" sono state emesse in primo grado (GUP/Tribunale/Corte di Assise) ed i casi in cui l'assoluzione dell'imputato è stata pronunciata a seguito di impugnazione in grado di appello (sentenze di assoluzione in riforma della condanna in primo grado) o, ancora, in sede di legittimità (sentenze di annullamento della condanna in grado di appello). Ciò al fine verificare il grado di "tenuta" delle misure limitative della libertà personale che, pur disposte e mantenute legittimamente, si sono poi rivelate *ex post* "ingiuste", a seguito della sentenza di proscioglimento nel merito dell'imputato.

Con riferimento, poi, alle ordinanze di accoglimento della domanda di riparazione "*per illegittimità dell'ordinanza cautelare*" ai sensi dell'art. 314 co. 2 c.p.p., la finalità del monitoraggio è stata quella di rilevare eventuali distonie nella valutazione delle condizioni di legge per l'adozione delle misure cautelari restrittive, pur nel rigoroso rispetto delle prerogative del vaglio discrezionale del giudice del cautelare sulla gravità indiziaria - suscettibile di modificazione nella fase cautelare - e sulle esigenze social-preventive nel caso concreto¹¹.

A tal fine sono state esaminate dall'Ufficio dell'Ispettorato:

- a) 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 GIP;
- b) le ipotesi 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;
- c) le ipotesi di provvedimenti irrevocabili di condanna del soggetto sottoposto nel corso del processo a misura cautelare che non doveva essere "mantenuta", oggettivamente affini alle prime due secondo la previsione dell'art. 314, co. 2 c.p.p. (in cui pure la detenzione diviene "ingiusta" *ex post*), rilevabili in fase di esecuzione allorquando intervengano provvedimenti rideterminativi o riduttivi della pena.

¹¹ Giova evidenziare che l'annullamento nella fase cautelare di riesame od appello delle ordinanze applicative di misure cautelari, pur se fondato sull'esame dei medesimi elementi valutativi (condizione che legittima la domanda di riparazione per ingiusta detenzione ex art. 314, comma 2 c.p.p.), rientra nella *fisiologica* dinamica del sub-procedimento cautelare, salvo i casi di macroscopica violazione delle norme di legge.

Di seguito lo schema riassuntivo del dato rilevato per l'anno 2019, secondo la descritta ripartizione contenutistica delle ordinanze di accoglimento irrevocabili, con la specificazione che tutte le rilevazioni si intendono riferite alla data del 31.12.2019.

**SCHEMA 2 – ORDINANZE DI ACCOGLIMENTO IRREVOCABILI. -
 DETTAGLIO DELLE RAGIONI DELLA DECISIONE (ANNO 2019) -
 (Fonte: Ispettorato generale Ministero di Giustizia)**

CORTE DI APPELLO	Sentenze di proscioglimento			Illegittimità ordinanze cautelari			Totale
	GUP/Trib	Corte Appello	Corte Cassaz.	Elementi genetici	Elementi sopravv.	Esecuzione /Condanna	
ANCONA	1	2	0	0	0	0	3
BARI	44	15	0	8	0	0	67
BOLOGNA	5	0	0	0	0	1	6
BRESCIA	-						
CAGLIARI	1	1	1	1	0	0	4
Sez. dist. SASSARI	7	1	0	0	0	0	8
CALTANISSETTA	4	1	0	0	0	0	5
CAMPOBASSO	1	0	0	0	0	0	1
CATANIA	25	9	0	11	0	1	46
CATANZARO	19	11	1	6	0	3	40
FIRENZE	11	1	0	1	1	2	16
GENOVA	8	1	0	1	0	1	11
L'AQUILA	13	3	0	4	0	0	20
LECCE	-						
MESSINA	11	6	0	4	0	1	22
MILANO	10	2	2	3	1	1	19
NAPOLI	-						
PALERMO	10	13	0	4	0	1	28
PERUGIA	-						
POTENZA	0	1	0	0	0	0	1
REGGIO CALABRIA	32	16	4	33	4	0	89
ROMA	32	11	2	8	2	4	59
SALERNO	-						
TORINO	5	0	0	0	0	1	6
TRENTO	0	1	0	1	0	2	4
TRIESTE	1	0	0	0	0	1	2
VENEZIA	3	2	0	0	0	3	8
TOTALI	243	97	10	85	8	22	465
	350			115			

N. B.: non risultano disponibili i dati per l'anno 2019 relativi alle Corti di Appello di *Brescia, Lecce, Napoli, Perugia, Salerno*. Si fa notare che il totale delle ordinanze irrevocabili presenta differenze rispetto a quanto riportato nello schema 1 (colonna definiti con domanda accolta non più soggetta ad impugnazione anno 2019) per alcune Corti di Appello: Catania 46 (48), Catanzaro 40 (64), Firenze 16 (9), L'Aquila 20 (12), Milano 19 (21), Roma 59 (60)

3. L'entità delle riparazioni.

Si riportano di seguito i dati aventi ad oggetto le entità delle riparazioni per ingiusta detenzione, comunicati dal MEF in relazione all'anno 2019: tale dato risulta complessivo, riguardando anche i dati per l'anno 2019 relativi alle Corti di Appello di Brescia, Lecce, Napoli, Perugia, Salerno, non comprese nelle tabelle precedenti.

Per l'anno 2019 l'esborso complessivo è stato pari ad €43.486.630 (nel 2018 è stato pari a € 33.373.830) è riferito a 1.000 ordinanze (895 nell'anno 2018), con un importo medio di €43.487 per provvedimento (nel 2018 l'importo medio è stato di €7.289).

La tabella evidenzia che gli esborsi di maggior entità riguardano provvedimenti dell'area meridionale e che i pagamenti più consistenti sono stati emessi in relazione a provvedimenti della Corte di Appello di Reggio Calabria.

SCHEMA 3 – PAGAMENTI RIPARAZIONI PER INGIUSTA DETENZIONE, ANNO 2019

(Fonte: MEF)

CORTE DI APPELLO	ANNO 2019			ANNO 2018		
	ORDINANZE	PAGAMENTI (euro)	MEDIA AD ORDINANZA	ORDINANZE	PAGAMENTI (euro)	MEDIA AD ORDINANZA
ANCONA	13	432.864	33.297	13	239.031	18.387
BARI	78	2.503.326	32.094	78	2.486.599	31.879
BOLOGNA	28	537.931	19.212	9	275.451	30.606
BRESCIA	10	196.601	19.660	10	134.087	13.409
CAGLIARI	3	102.914	34.305	3	16.669	5.556
sez. dist. SASSARI	7	315.201	45.029	7	201.538	28.791
CALTANISSETTA	10	551.328	55.133	13	487.286	37.484
CAMPOBASSO	1	7.422	7.422	0	0	0
CATANIA	57	3.576.263	62.741	54	2.767.955	51.258
CATANZARO	83	4.458.727	53.720	182	10.378.138	57.023
FIRENZE	11	151.191	13.745	17	310.096	18.241
GENOVA	13	327.803	25.216	14	445.261	31.804
L'AQUILA	24	532.954	22.206	7	120.013	17.145
LECCE	37	1.821.863	49.240	13	414.225	31.863
sez. dist. TARANTO	14	414.034	29.574	2	59.093	29.547
MESSINA	45	1.705.151	37.892	25	614.201	24.568
MILANO	42	1.348.910	32.117	23	637.927	27.736
NAPOLI	129	3.207.214	24.862	113	2.404.793	21.281
PALERMO	39	3.217.001	82.487	44	1.876.045	42.637
PERUGIA	19	388.874	20.467	11	843.364	76.669
POTENZA	11	60.220	5.475	11	281.231	25.566
REGGIO CAL.	120	9.836.865	81.974	64	2.285.572	35.712
ROMA	105	4.897.010	46.638	96	3.492.249	36.378
SALERNO	28	1.004.252	35.866	24	1.029.445	42.894
TORINO	20	375.190	18.760	29	629.735	21.715
TRENTO	5	41.064	8.213	3	77.389	25.796
sez. dist. BOLZANO	0	0	0	1	20.345	20.345
TRIESTE	6	104.891	17.482	4	92.509	23.127
VENEZIA	42	1.369.566	32.609	25	753.584	30.143
Totale	1.000	43.486.630	43.487	895	33.373.830	37.289

4. Procedimenti disciplinari iniziati nei riguardi dei magistrati per le accertate ingiuste detenzioni, con indicazione dell'esito, ove conclusi

Si è già ricordato che l'istituto della riparazione per ingiusta detenzione è espressione dei principi di solidarietà sociale e dei valori di civiltà giuridica in virtù dei quali, in un ordinamento democratico, chi sia stato ingiustamente privato della libertà personale ha diritto a una congrua riparazione per i danni morali e materiali subiti.

La riparazione può riconnettersi, come pure evidenziato in premessa, ad ipotesi del tutto legittime di custodia cautelare accertata *ex post* come *inutiliter data*: di frequente, la richiesta e la conseguente adozione di misure cautelari si basa su emergenze istruttorie ancora instabili e, comunque, suscettibili di essere modificate o smentite in sede dibattimentale. Va poi sottolineato che, per costante giurisprudenza di legittimità, il diritto alla riparazione è configurabile anche nel caso in cui sia stato presentato un atto di querela, successivamente oggetto di remissione, ovvero in relazione a reati di cui venga in seguito dichiarata la prescrizione per decorso del tempo, o anche nel caso in cui l'ingiustizia della detenzione sia correlata alla riqualificazione del fatto in sede di merito, con relativa derubricazione del reato contestato nell'incidente cautelare in altro meno grave, i cui limiti edittali di pena non avrebbero consentito l'applicazione della misura custodiale.

Appare evidente, dunque, come il riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione - così come, del resto, del diritto alla riparazione dell'errore giudiziario di cui all'art. 643 c.p.p. - non possa essere ritenuto, di per sé, indice di sussistenza di responsabilità disciplinare a carico dei magistrati che abbiano richiesto, applicato e confermato il provvedimento restrittivo risultato *ingiusto*.

Gli istituti riparatori hanno presupposti e obiettivi diversi e operano su piani distinti ed autonomi rispetto a quello della responsabilità disciplinare dei magistrati.

Si evidenzia in proposito che, con decreto legislativo 109/2006, sono stati tipizzati gli illeciti disciplinari in cui i magistrati possono incorrere sia nell'esercizio delle funzioni (art. 2), che fuori da esse (art. 3).

Quanto ai primi, rilevanti nel contesto di cui si discute, si rappresenta che la lettera gg) dell'art. 2 prevede specificamente quale fonte di responsabilità disciplinare *“l'emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale fuori dei casi consentiti dalla legge, determinata da negligenza grave ed inescusabile”*.

Risultano inoltre contemplate ipotesi di più ampio respiro, quali *“i comportamenti che, violando i doveri di cui all'art.1, arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti”* (lett. a), *“la grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile”* (lett. g), *“il travisamento dei fatti determinato da negligenza inescusabile”* (lett. h), *“l'emissione di provvedimenti privi di motivazione, ovvero la cui motivazione consiste nella sola affermazione della sussistenza dei presupposti di legge senza indicazione degli elementi di fatto dai quali tale sussistenza risulti, quando la motivazione è richiesta dalla legge”* (lett. l), *“l'adozione di provvedimenti adottati nei casi non consentiti dalla legge, per negligenza grave e inescusabile, che abbiano leso diritti personali o, in modo rilevante, diritti patrimoniali”* (lett. m) e *“l'adozione di provvedimenti non previsti da norme vigenti ovvero sulla base di un errore macroscopico o di grave e inescusabile negligenza”* (lett. ff).

L'azione di vigilanza svolta dal Ministero della Giustizia ai sensi dell'art. 14 della legge 195/1958 e dell'art. 56 del DPR 916/1958 si sviluppa, dunque, entro coordinate molto più ampie ed efficaci rispetto alle rilevazioni possibili attraverso l'esame dei provvedimenti di riconoscimento del diritto alla riparazione dell'ingiusta detenzione che, peraltro, attesi i tempi di definizione dei procedimenti ex art. 314 e ss. c.p.p., potrebbero rivelarsi non tempestive, anche in ragione del maturare dei termini di prescrizione o decadenza dell'azione disciplinare.

Deve conclusivamente osservarsi che le anomalie che possono verificarsi in correlazione con l'ingiusta compressione della libertà personale in fase cautelare sono costantemente e prontamente oggetto di verifica da parte degli Uffici ministeriali, sia a seguito di esposti e segnalazioni delle parti, dei loro difensori e di privati cittadini, sia nel corso di ispezioni ordinarie che, infine, in esito alle informative dei dirigenti degli uffici. Pertanto, il sistema disciplinare consente di intercettare e sanzionare condotte censurabili molto prima ed indipendentemente dalla verifica dei presupposti per il riconoscimento della riparazione da ingiusta detenzione.

Tale evidenza emerge dall'analisi della normativa e della giurisprudenza in materia e trova conferma negli esiti del concreto funzionamento del sistema di responsabilità disciplinare dei magistrati.

Neppure dall'attento monitoraggio avviato dall'Ispettorato generale sulle ordinanze di accoglimento delle domande di riparazione per ingiusta detenzione, ampiamente citato nella presente *Relazione*, è emersa alcuna correlazione tra i citati provvedimenti e gli illeciti disciplinari dei magistrati.

Per completezza, e al solo fine di dare conto dell'intero lavoro svolto dagli uffici ispettivi ministeriali, si segnala che nell'ambito del citato monitoraggio sono state individuate le azioni disciplinari promosse e definite nel triennio 2017 - 2019 relative alle fattispecie dell'illecito disciplinare di cui al citato art. 2 lett. g) del D.lgs. n. 109/96, prendendo in considerazione solo quelle esercitate per le scarcerazioni oltre i termini di legge. Esse sono rappresentate dalla tabella che segue.

**SCHEMA 4 – RILEVAZIONE ILLECITO DISCIPLINARE DI CUI AL -
CITATO ART. 2 LETT. G) DEL D.LGS N.109/96 -
(Fonte: Ispettorato generale Ministero di Giustizia)**

	Azioni Promosse	Iniziativa		Esiti				
		Pg Cassazione	Ministro Giustizia	(N. B.: per gli anni 2017 e 2018 il dato è riferito al 31 dicembre 2018, non essendo stati comunicati aggiornamenti)				
				Assoluzione	Censura	Ndp	In Corso	Ammonimento
2017	13	2	11	3	4	4	2	0
2018	16	2	14	4	0	3	7	0
2019	24	2	21	0	0	2	22	0
Totali	53	6	46	7	4	9	31	0

CONCLUSIONI

La presente *Relazione*, pur con le limitazioni di analisi rappresentate nella premessa metodologica, ha comunque registrato, per l'anno 2019, un miglioramento della già buona percentuale di risposta ottenuta lo scorso anno, con una ulteriore crescita di due punti percentuali: si è passati dal 84% all'86% degli uffici interrogati (136). Si è dunque consolidata l'attendibilità del monitoraggio e delle considerazioni in esso contenute.

La *Relazione* svolge inoltre l'analisi dedicata ai provvedimenti di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, all'entità delle riparazioni e ai procedimenti disciplinari iniziati nei confronti dei magistrati, con il contributo fornito dal MEF e dall'Ispettorato generale.

Si possono pertanto assumere alcune considerazioni:

- ✓ il dato complessivo dei provvedimenti applicativi di misure cautelari personali, tenendo conto sia della diversa percentuale di risposta degli uffici, sia della attivazione della rilevazione del secondo comma dell'art. 282 bis (che oltre alla misura dell'allontanamento dalla casa familiare, prevista appunto nel primo comma, prevede nel secondo la possibilità di prescrivere al soggetto cautelato di “non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa”) appare sostanzialmente costante nel confronto con i dati del 2018;
- ✓ sembra essersi fermata la tendenza, notata nella *Relazione* precedente, ad una riduzione dell'applicazione della custodia cautelare in carcere rispetto alle altre misure cautelari: la prima, vedi schema 1 bis a pagina 7, risulta applicata nel 38,6% dei casi, a fronte di una percentuale del 38,3% rilevata nel 2018; negli anni precedenti, invece il dato percentuale si era attestato al 40% (2017) e al 42% (2016);
- ✓ il dato relativo all'applicazione degli arresti domiciliari risulta, invece, in lievissima flessione (da 28,5 a 28,1%) rispetto all'anno precedente, consolidando una più complessiva linea di tendenza volta alla valorizzazione di forme alternative e più attenuate di risposta cautelare;
- ✓ dall'analisi svolta e dai dati della tabella 1 in allegato emerge che, a fronte dei 34.604 procedimenti con misure cautelari iscritti nell'anno 2019, già nel corso del medesimo anno sono stati assunti provvedimenti definitivi, almeno in primo grado, nel 96,7% di essi (33.451); in 9.674 procedimenti (pari al 28% del totale degli iscritti e a quasi il 29% di quelli giunti a definizione) si è arrivati all'irrevocabilità;

Quanto ai dati relativi ai provvedimenti di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione dall'analisi svolta dall'Ispettorato generale del ministero emerge che:

- ✓ la comparazione con anni precedenti non risulta possibile considerato che l'Ispettorato ha fornito per il 2019 dati parziali (non risultano disponibili i dati per l'anno 2019 relativi alle Corti di Appello di Brescia, Lecce, Napoli, Perugia, Salerno); inoltre, l'anno scorso

L'Ispettorato ha comunicato i dati relativi ai primi nove mesi del 2018, per cui una comparazione non sarebbe possibile neppure per i distretti inclusi nella rilevazione dell'anno 2019;

- ✓ l'esame delle ordinanze di accoglimento non più soggette ad impugnazione relative all'anno 2019, operato su 465 provvedimenti emessi da 21 corti distrettuali su 26, ha evidenziato che 350 ordinanze, il 75%, attengono a casi di indennizzo da "*sentenza di proscioglimento*" (art. 314, co. 1, c.p.p.) e 115, pari al restante 25%, a casi di riparazione "*da illegittimità dell'ordinanza cautelare*" (art. 314, co. 2, c.p.p.).

Quanto alla entità delle riparazioni, dai dati forniti del MEF risulta che:

- ✓ l'importo complessivamente versato a titolo di riparazione per ingiusta detenzione nell'anno 2019 (€3.486.630), riferito a 1.000 provvedimenti, è notevolmente superiore a quello registrato nel 2018 (€3.373.830), quando i provvedimenti erano 895; l'importo medio per provvedimento per l'anno 2019 (€3.487) risulta superiore al dato del 2018 (ove l'importo medio è stato di €7.289).

Relativamente ai procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati l'analisi normativa e il monitoraggio avviato dall'Ispettorato generale sulle ordinanze di accoglimento delle domande di riparazione per ingiusta detenzione consentono di ritenere:

- ✓ l'assenza di correlazione tra il riconoscimento del diritto alla riparazione accertato nei citati provvedimenti e gli illeciti disciplinari dei magistrati;
- ✓ che le anomalie che possono verificarsi in correlazione con l'ingiusta compressione della libertà personale in fase cautelare sono costantemente oggetto di verifica da parte degli Uffici ministeriali, sia nel corso di ispezioni ordinarie sia a seguito di esposti e segnalazioni delle parti, dei loro difensori e di privati cittadini, che, infine, in esito alle informative dei dirigenti degli uffici;
- ✓ il sistema disciplinare consente di intercettare e sanzionare condotte censurabili molto prima ed indipendentemente dalla verifica giudiziaria dei presupposti per il riconoscimento della riparazione da ingiusta detenzione.