



**Ministero della Giustizia
Dipartimento per gli Affari di Giustizia
Direzione Generale degli Affari Interni**

**Misure Cautelari Personali e
Riparazione per Ingiusta Detenzione,
dati anno 2020**

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



Aggiornamento Aprile 2021

INDICE

PARTE I - MISURE CAUTELARI PERSONALI RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLE MISURE CAUTELARI PERSONALI: METODOLOGIA DEL MONITORAGGIO E PRESENTAZIONE DEI DATI

Capitolo	Titolo	Pagina
1	Metodologia del monitoraggio	5
2	Tipologia dei dati raccolti	
2.1	Macro voci evidenziate nei prospetti riepilogativi	6
2.2	Tipologie di misure cautelari coercitive rilevate	6
2.3	Tipologie di provvedimenti emessi nei procedimenti definiti	8
3	Analisi delle misure emesse nell'anno 2020	
3.1	Analisi delle misure emesse per tipologia: Italia	10
3.2	Analisi delle misure emesse per tipologia: GIP e Dibattimento	12
3.3	Analisi delle misure emesse per tipologia: maggiori Tribunali capoluogo	14
3.4	Analisi delle misure emesse: per area geografica e maggiori distretti	15
3.5	Analisi delle misure emesse: per anno di iscrizione del procedimento	15
4	Analisi delle misure emesse nell'anno 2020 nei procedimenti definiti nel medesimo anno	
4.1	Analisi delle misure emesse nei procedimenti definiti e non definiti	17
4.2	Analisi delle misure emesse nei procedimenti definiti: per tipologia di provvedimento	18
4.3	Analisi delle misure emesse nei procedimenti definiti: per tipologia di provvedimento e di misura	
4.3.1	Provvedimenti per tipologia di misura emessa	20
4.3.2	Provvedimenti per tipologia di misura emessa (%)	21
4.3.3	Provvedimenti di condanna con sospensione condizionale della pena	22
4.3.4	Provvedimenti nei maggiori Tribunali capoluogo	23

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

Paragrafo	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	27
2	b. le ragioni di accoglimento delle domande	30
3	L'entità delle riparazioni	32
4	Procedimenti disciplinari iniziati nei riguardi dei magistrati per le accertate ingiuste detenzioni, con indicazione dell'esito, ove conclusi	33

CONCLUSIONI

ALLEGATI

1) Tabelle relative alle Misure Cautelari personali: dati anno 2020: Italia

2) Tabelle relative alle Misure Cautelari personali: dati anno 2020: Distretti e Capoluoghi + Tribunali di Roma – Milano – Torino

La Relazione al Parlamento sulle Misure Cautelari Personali e sulla Riparazione per ingiusta detenzione¹:

Legge 16 aprile 2015 n. 47

INTRODUZIONE

La legge 16 aprile 2015 n. 47 recante “*Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354 in materia di visita a persone affette da handicap in situazioni di gravità*” ha introdotto significative modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. La legge ha approfondito la linea riformatrice diretta a conferire *effettività all’uso residuale della custodia cautelare in carcere*, incidendo sulle condizioni edittali di applicabilità della misura e sui criteri di scelta della stessa.

La presente *Relazione* viene redatta ai sensi **dell’articolo 15 della legge sopra citata**: “*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 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 il Governo adempie pertanto anche all’obbligo di informativa imposto dalla citata novella del 2017. Oltre alla trattazione relativa all’analisi delle misure cautelari personali (Parte I), si è predisposta anche apposita sezione dedicata ai provvedimenti di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, all’entità delle

¹ La Relazione al Parlamento sulle Misure Cautelari Personali è una pubblicazione del Ministero della Giustizia

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* – edizione aprile 2018². I riferimenti normativi e giurisprudenziali in materia di riparazione per ingiusta detenzione formano oggetto di analisi nella specifica *sedes materiae*.

² Link delle precedenti Relazioni reperibili sul sito di questo Ministero:

-*Relazione per l'anno 2017* (edizione aprile 2018):

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS112586&previousPage=mg_1_12

-*Relazione per l'anno 2018* (edizione marzo 2019):

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS197659&previousPage=mg_1_12

-*Relazione per l'anno 2019* (edizione marzo 2020):

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_1=1_2%282020%29&contentId=SPS264749&previousPage=mg_1_12

PARTE I - MISURE CAUTELARI PERSONALI

1) 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 tutti i 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 citato Sistema.

I Tribunali (sezioni del Giudice per le indagini preliminari – GIP nel prosieguo – e sezioni Dibattimentali) inviano, all'inizio di ogni anno, i dati relativi alle **misure cautelari personali coercitive emesse nell'anno precedente e annoverate nel Libro IV Capo II del Codice di Procedura Penale (artt. 280-286 bis)**; restano invece escluse dalla rilevazione le misure interdittive di cui al successivo Capo III.

I dati vengono estratti dalle cancellerie delle sezioni GIP e Dibattimentali tramite apposite *query* presenti sul SICP ed inviati al Ministero in formato *excel*, ove vengono successivamente elaborati e trasfusi, per ogni singolo ufficio, in dettagliati prospetti riepilogativi (i dati inviati dagli uffici in formato *excel* non sono infatti immediatamente fruibili, essendo costituiti da matrici alfanumeriche di grandi dimensioni).

2) TIPOLOGIA DEI DATI RACCOLTI

2.1) MACRO VOCI EVIDENZIATE NEI PROSPETTI RIEPILOGATIVI

I citati prospetti riepilogativi riportano oltre 160 dati numerici per singolo ufficio, raggruppati nelle due seguenti macro-voci:

1) numero delle misure cautelari emesse nell'anno considerato, suddivise per tipologia di misura: è il dato numerico maggiormente significativo, che evidenzia il numero di ordinanze (da intendersi però “*ad personam*”) di misure cautelari personali emesse da ciascun ufficio nell'anno in esame (in questa Relazione è l'anno 2020), indipendentemente dall'anno di iscrizione del procedimento in cui sono contenute; è da osservare che tale numero non coincide con il numero delle persone “cautelate”, risultandone in genere superiore, essendo infatti possibile che ad una stessa persona venga applicata più di una misura cautelare nell'arco dell'anno per fatti diversi dedotti nel medesimo o in diversi procedimenti; è anche altresì possibile che identica evenienza si registri nell'ambito dello stesso procedimento e per la medesima misura, allorquando vi sia la necessità di rinnovarla in più periodi dell'anno, od anche revocarla e sostituirla con altra più lieve o più gravosa (per la relativa analisi si veda il capitolo n. 3);

2) numero delle misure cautelari emesse nell'anno considerato, nei procedimenti definiti nel medesimo anno (iscritti nel medesimo anno o iscritti in anni precedenti), suddivise per tipologia di misura e per tipo di provvedimento emesso: questo dato numerico viene rilevato in specifico ossequio a quanto richiesto dall'art. 16 della legge e mira soprattutto ad evidenziare il tipo di esito che si è avuto nei procedimenti definiti ove è stata emessa una qualche misura cautelare coercitiva (per la relativa analisi si veda il capitolo n. 4). Preme sottolineare che in tutta la Relazione, con il termine di “*procedimenti definiti*” si intendono anche i procedimenti definiti in modo non irrevocabile

2.2) TIPOLOGIE DI MISURE CAUTELARI COERCITIVE RILEVATE

Per ciò che riguarda le diverse tipologie di misure rilevate in dettaglio, sono state considerate le seguenti **11 misure** (per ciascuna viene riportato, a solo titolo esplicativo, il primo comma del corrispondente articolo del c.p.p.):

1) **art. 281 c.p.p.: Divieto espatrio:** “*Con il provvedimento che dispone il divieto di espatrio, il giudice prescrive all'imputato di non uscire dal territorio nazionale senza l'autorizzazione del giudice che procede*”;

2) **art. 282 c.p.p.: Obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria:** “*Con il provvedimento che dispone l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, il giudice prescrive all'imputato di presentarsi a un determinato ufficio di polizia giudiziaria*”;

3) **art. 282 bis c.p.p.: Allontanamento dalla casa familiare:** “*Con il provvedimento che dispone l'allontanamento il giudice prescrive all'imputato di lasciare immediatamente la casa familiare, ovvero di non farvi rientro, e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice che procede*”;

4) **art. 282 ter c.p.p.: Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa:** *“Con il provvedimento che dispone il divieto di avvicinamento il giudice prescrive all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa ovvero di mantenere una determinata distanza da tali luoghi o dalla persona offesa”*. Appare qui strettamente necessario sottolineare che le misure emesse in base al citato art. 282 ter c.p.p. vengono rilevate in modo numericamente congiunto (non essendo possibile operarne una scissione nei registri informatizzati) alle **prescrizioni accessorie delle misure cautelari di cui all'art. 282 bis comma 1 emesse ai sensi del successivo comma 2 del medesimo art. 282 bis c.p.p.:** *“Il giudice, qualora sussistano esigenze di tutela dell'incolumità della persona offesa o dei suoi prossimi congiunti, può inoltre prescrivere all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa...”*;

5) **art. 283 comma 1 c.p.p.: Divieto di dimora:** *“Con il provvedimento che dispone il divieto di dimora, il giudice prescrive all'imputato di non dimorare in un determinato luogo e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice che procede”*;

6) **art. 283 comma 2 c.p.p.: Obbligo di dimora:** *“Con il provvedimento che dispone l'obbligo di dimora, il giudice prescrive all'imputato di non allontanarsi, senza l'autorizzazione del giudice che procede, dal territorio del comune di dimora abituale...”* (con la presente Relazione, al contrario delle precedenti, si è preferito considerare in modo disgiunto le due diverse disposizioni dell'art. 283, in modo da avere un'informazione di maggiore dettaglio);

7) **art. 284 c.p.p.: Arresti domiciliari (senza 'braccialetto'):** *“Con il provvedimento che dispone gli arresti domiciliari, il giudice prescrive all'imputato di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora ovvero da un luogo pubblico di cura o di assistenza ovvero, ove istituita, da una casa famiglia protetta”*;

8) **art. 284 + art. 275 bis c.p.p.: Arresti domiciliari (con 'braccialetto'):** *“Nel disporre la misura degli arresti domiciliari anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, il giudice, salvo che le ritenga non necessarie in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria.”* (anche per l'art. 284 c.p.p. si è preferito considerare in modo disgiunto le due diverse modalità di arresto domiciliare a disposizione del giudice, ossia con e senza il c.d. 'braccialetto elettronico');

9) **art. 285 c.p.p.: Custodia cautelare in carcere:** *“Con il provvedimento che dispone la custodia cautelare, il giudice ordina agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria che l'imputato sia catturato e immediatamente condotto in un istituto di custodia per rimanervi a disposizione dell'autorità giudiziaria”*;

10) **art. 285 bis c.p.p.: Custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri:** “Nelle ipotesi di cui all'articolo 275, comma 4, se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, il giudice può disporre la custodia presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ove le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo consentano”;

11) **art. 286 c.p.p.: Custodia cautelare in luogo di cura:** “Se la persona da sottoporre a custodia cautelare si trova in stato di infermità di mente che ne esclude o ne diminuisce grandemente la capacità di intendere o di volere, il giudice, in luogo della custodia in carcere, può disporre il ricovero provvisorio in idonea struttura del servizio psichiatrico ospedaliero...”

2.3) TIPOLOGIE DI PROVVEDIMENTI EMESSI NELL'AMBITO DEI PROCEDIMENTI DEFINITI NEL MEDESIMO ANNO DI EMISSIONE DELLE MISURE CAUTELARI IVI CONTENUTE

Per ciò che riguarda i provvedimenti di cui al punto 2) menzionato nel paragrafo 2.1, emessi nell'ambito dei procedimenti definiti nel medesimo anno di emissione delle misure cautelari ivi contenute, sono state considerate *le seguenti tipologie di condanna:*

- **provvedimenti di condanna definitiva senza sospensione condizionale della pena,**
- **provvedimenti di condanna definitiva con sospensione condizionale della pena,**
- **provvedimenti di condanna *non* definitiva senza sospensione condizionale della pena,**
- **provvedimenti di condanna *non* definitiva con sospensione condizionale della pena.**

Quindi, ad esempio, con riferimento all'anno 2020, in esame, sommando le misure emesse nei procedimenti contenenti i provvedimenti di cui alle citate 4 voci, si ottiene il totale delle misure emesse nel 2020 nei procedimenti definiti con condanna nel 2020.

A livello teorico ed in linea generale, il giudice non dovrebbe emettere le misure cautelari custodiali degli arresti domiciliari e del carcere in quei procedimenti ove ritenga possa essere concessa, con la sentenza di condanna, la sospensione condizionale della pena (ex art. 275, comma 2 bis, c.p.p.); tuttavia, come si vedrà nel prosieguo, vi sono molteplici casi in cui tale norma risulta non essere stata osservata.

Per ciò che riguarda *le restanti tipologie di provvedimenti*, ossia di *assoluzione o di altro tipo*, abbiamo:

- **provvedimenti di assoluzione definitiva,**
- **provvedimenti di assoluzione *non* definitiva,**
- **provvedimenti di altro tipo (definitivo e non definitivo) rientranti nelle categorie di proscioglimento a vario titolo ex articoli 129 (Obbligo dell'immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità) – 425 (Sentenza di non luogo a procedere) – 469**

(Proscioglimento prima del dibattimento) – 529 (Sentenza di non doversi procedere) – 531 (Dichiarazione di estinzione del reato) c.p.p.

Restano, invece, escluse dal computo le misure emesse nei procedimenti definiti con sentenza di incompetenza, modalità definitiva non di interesse in quanto tali procedimenti vengono poi trasmessi ad altro ufficio per la decisione sul merito.

3) ANALISI DELLE MISURE EMESSE NELL'ANNO 2020

3.1) ANALISI DELLE MISURE EMESSE PER TIPOLOGIA: ITALIA

La percentuale di risposta dei Tribunali (sezioni GIP e sezioni dibattimentali) interessati al monitoraggio dei dati dell'anno 2020 è stata del 76% e può, comunque, considerarsi ben significativa. Infatti, hanno risposto quasi tutti i 29 Tribunali distrettuali e, peraltro, i dati di taluni uffici che non hanno risposto sono stati ad ogni modo stimati.

Si riportano nel seguente schema i dati conteggiati a livello nazionale per l'anno 2020 insieme a quelli del biennio precedente, ove sono state effettuate alcune stime al fine di rendere maggiormente confrontabili i dati delle tre annualità:

SCHEMA 1 – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE IN ITALIA

TIPOLOGIA MISURE / NUMERO MISURE EMESSE	Anno 2020 (*)	Anno 2019 (**)	Anno 2018 (***)
Art. 281 c.p.p.: Divieto espatrio	60	109	101
Art. 282 c.p.p.: Obbligo presentazione alla Polizia Giudiziaria	11.642	14.204	14.503
art. 282 bis comma 1: Allontanamento dalla casa familiare	3.392	3.606 (**)	3.158
art. 282 ter: Divieto di avvicinamento (anche come prescrizione accessoria della m.c. di cui all'art. 282 bis c.1, ai sensi dell'art. 282 bis c.2)	8.053	8.629 (**)	9.101 (***)
art. 283 comma 1 c.p.p.: Divieto di dimora	4.805	5.090 (**)	5.211 (***)
art. 283 comma 2 c.p.p.: Obbligo di dimora	6.850	7.268 (**)	7.439 (***)
art. 284 c.p.p.: Arresti domiciliari (senza 'braccialetto'):	19.331	20.294 (**)	20.938 (***)
art. 284 + art. 275 bis c.p.p.: Arresti domiciliari (con 'braccialetto'):	2.618	2.753 (**)	2.840 (***)
art. 285 c.p.p.: Custodia cautelare in carcere	24.928	31.624	31.970
art. 286 c.p.p.: Custodia cautelare in luogo di cura	520	620	537
TOTALE NAZIONALE	82.199	94.197	95.798 (***)
<i>Tasso di risposta degli uffici</i>	<i>76% (*)</i>	<i>86%</i>	<i>84%</i>

(*) per l'anno 2020 il tasso di risposta è stato del 76%, ma hanno risposto quasi tutti i Tribunali distrettuali e i dati degli uffici non rispondenti più significativi sono stati stimati

(**) per l'anno 2019 le misure dell'allontanamento e del divieto di avvicinamento sono state computate in modo congiunto (per un totale noto pari a 12.235), si riporta pertanto una stima dei due valori disgiunti; analoghe stime sono state effettuate anche per le coppie di misure divieto-obbligo dimora e arresti domiciliari con e senza braccialetto, a partire dai due totali noti

(***) per l'anno 2018 era stata computata solo la misura dell'allontanamento; si riporta pertanto una stima del divieto di avvicinamento (totalmente mancante) pari a 9.101, con conseguente aumento del totale nazionale dell'anno 2018 (che era 86.697), per un totale di 95.798; analoghe stime sono state condotte, come per l'anno 2019, per le altre due coppie di misure, a partire dai due totali noti (12.650 per il divieto-obbligo dimora e 23.778 per gli arresti domiciliari)

Nello schema viene omessa la voce relativa all'art. 285 bis c.p.p.: Custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri in quanto è risultata numericamente nulla.

I dati del triennio si possono reputare ben confrontabili tra loro, pur essendo diverse le percentuali degli uffici rispondenti, a motivo dell'elevato tasso di rispondenza del biennio 2018-2019 e delle stime effettuate per il 2020 per ovviare al problema della mancata risposta da parte di alcuni uffici abbastanza significativi. Dal confronto risulta evidente una diminuzione significativa del numero totale delle misure emesse nell'anno 2020, dovuta molto probabilmente agli effetti della pandemia a tutt'oggi ancora in corso, che hanno fortemente rallentato, specie nei primi mesi dell'anno 2020, l'attività degli uffici (come anche rappresentato da alcuni cancellieri ai quali erano stati richiesti chiarimenti proprio in merito alla diminuzione).

Si reputa dunque possibile procedere ad un confronto temporale anche in termini percentuali, confronto senz'altro di una certa importanza, in quanto utile per vedere le variazioni della distribuzione percentuale delle misure per tipologia:

SCHEMA 1 (%) – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE IN ITALIA (%)

TIPOLOGIA MISURE / NUMERO MISURE EMESSE (%)	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Art. 281 c.p.p.: Divieto espatrio	0,1%	0,1%	0,1%
Art. 282 c.p.p.: Obbligo presentazione alla Polizia Giudiziaria	14,2%	15,1%	15,1%
art. 282 bis comma 1: Allontanamento dalla casa familiare	4,1%	3,8%	3,3%
art. 282 ter: Divieto di avvicinamento (anche come prescrizione accessoria della m.c. di cui all'art. 282 bis c.1, ai sensi dell'art. 282 bis c.2)	9,8%	9,2%	9,4%
art. 283 comma 1 c.p.p.: Divieto di dimora	5,9%	5,4%	5,4%
art. 283 comma 2 c.p.p.: Obbligo di dimora	8,3%	7,7%	7,8%
art. 284 c.p.p.: Arresti domiciliari (senza 'braccialetto'):	23,5%	21,5%	21,9%
art. 284 + art. 275 bis c.p.p.: Arresti domiciliari (con 'braccialetto'):	3,2%	2,9%	3,0%
art. 285 c.p.p.: Custodia cautelare in carcere	30,3%	33,6%	33,4%

art. 286 c.p.p.: Custodia cautelare in luogo di cura	0,6%	0,7%	0,6%
TOTALE NAZIONALE (%)	100,0%	100,0%	100,0%

Lo schema 1 (%) mostra una forte stabilità in termini di distribuzione percentuale delle misure, ad eccezione forse della lieve flessione (3% circa) della misura custodiale in carcere nel 2020.

Lo schema consente di osservare, in sintesi e con riferimento al triennio considerato, quanto segue:

- *le misure cautelari custodiali (carcere - arresti domiciliari - luogo cura) costituiscono il 58% circa di tutte le misure emesse, mentre quelle non custodiali (le restanti) ne costituiscono circa il 42%;*

- *una misura cautelare coercitiva su tre emesse è quella carceraria (32%), mentre una misura cautelare coercitiva su quattro è quella degli arresti domiciliari (25%);*

- *con riferimento al solo anno 2020, il 12% degli arresti domiciliari viene applicato con procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (c.d. 'braccialetto'), mentre il restante 88% senza il suddetto controllo elettronico;*

- *l'applicazione delle misure del divieto di espatrio e della custodia cautelare in luogo di cura appare estremamente residuale nel triennio in esame; tali misure congiuntamente considerate non raggiungono infatti neanche l'1% del totale.*

3.2) ANALISI DELLE MISURE EMESSE PER TIPOLOGIA: GIP E DIBATTIMENTO

Operando adesso l'analisi a livello di tipologia di ufficio interessato al monitoraggio, ossia le sezioni GIP e le sezioni Dibattimentali di tutti i Tribunali presenti sul territorio nazionale, abbiamo, con riferimento al solo anno 2020:

SCHEMA 2 – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE PRESSO LE SEZIONI GIP E LE SEZIONI DIBATTIMENTALI DEI TRIBUNALI: ANNO 2020: SINTESI

TIPOLOGIA DI UFFICIO	NUMERO MISURE EMESSE	NUMERO MISURE EMESSE (%)
GIP	61.514	74,8%
Dibattimento	20.685	25,2%
TOTALE NAZIONALE	82.199	100%

Il che mostra come i 3/4 delle misure vengano emessi dalle sezioni GIP, mentre solo il restante 1/4 venga emesso dalle sezioni Dibattimentali.

Interessante è anche l'analisi della distribuzione percentuale del tipo di misura emessa dai due diversi uffici. Il seguente schema mostra infatti alcune differenze significative:

SCHEMA 3 – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE PRESSO LE SEZIONI GIP E LE SEZIONI DIBATTIMENTALI DEI TRIBUNALI: ANNO 2020: DISTRIBUZIONE PERCENTUALE

TIPOLOGIA MISURE / NUMERO MISURE EMESSE (%)	Italia	GIP	Dibattimen to
Art. 281 c.p.p.: Divieto espatrio	0,1%	0,1%	0,0%
Art. 282 c.p.p.: Obbligo presentazione alla Polizia Giudiziaria	14,2%	9,4%	28,3%
art. 282 bis comma 1: Allontanamento dalla casa familiare	4,1%	5,2%	1,1%
art. 282 ter: Divieto di avvicinamento (anche come prescrizione accessoria della m.c. di cui all'art. 282 bis c.1, ai sensi dell'art. 282 bis c.2)	9,8%	11,9%	3,5%
art. 283 comma 1 c.p.p.: Divieto di dimora	5,9%	3,7%	12,3%
art. 283 comma 2 c.p.p.: Obbligo di dimora	8,3%	7,3%	11,4%
art. 284 c.p.p.: Arresti domiciliari (senza 'braccialetto'):	23,5%	23,7%	23,0%
art. 284 + art. 275 bis c.p.p.: Arresti domiciliari (con 'braccialetto'):	3,2%	3,5%	2,1%
art. 285 c.p.p.: Custodia cautelare in carcere	30,3%	34,4%	18,1%
art. 286 c.p.p.: Custodia cautelare in luogo di cura	0,6%	0,7%	0,3%
TOTALE NAZIONALE (%)	100,0%	100,0%	100,0%
TOTALE NAZIONALE	82.199	61.514	20.685

Su sfondo celeste sono state evidenziate le differenze maggiormente significative.

Considerata l'elevata numerosità delle misure conteggiate, appare statisticamente evidente che il giudice dibattimentale utilizza le misure dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria e del divieto di dimora in modo molto più frequente rispetto al Giudice per le indagini preliminari; l'inverso avviene, invece, per le misure della custodia cautelare in carcere e del divieto di avvicinamento.

In particolare, per la custodia cautelare in carcere la differenza appare molto significativa: il GIP utilizza la misura carceraria con frequenza quasi doppia (34,4%) rispetto al giudice dibattimentale (18,1%).

3.3) ANALISI DELLE MISURE EMESSE PER TIPOLOGIA: MAGGIORI TRIBUNALI CAPOLUOGO

I Tribunali che detengono le maggiori entità numeriche di misure emesse sono in genere i Tribunali ubicati nelle città capoluogo di distretto. Congiuntamente considerati e sempre con riferimento all'anno 2020, essi detengono il 50% del totale delle misure emesse (41.428 misure sulle 82.199).

Volendo adesso analizzare la distribuzione percentuale del tipo di misura emessa nei 5 maggiori Tribunali capoluogo, abbiamo:

SCHEMA 4 – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE NEI MAGGIORI TRIBUNALI CAPOLUOGO: ANNO 2020

TIPOLOGIA MISURE / NUMERO MISURE EMESSE (%)	Roma	Milano	Torino	Catania	Napoli
Divieto espatrio	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Obbligo presentazione Polizia Giudiziaria	20,4%	17,3%	18,1%	10,6%	7,5%
Allontanamento casa familiare	3,4%	2,7%	4,1%	3,0%	1,9%
Divieto avvicinamento	7,8%	4,6%	9,5%	6,7%	3,8%
Divieto dimora	7,4%	10,7%	11,2%	0,5%	3,6%
Obbligo dimora	5,0%	3,6%	5,1%	5,0%	2,0%
Arresti domiciliari (senza 'braccialetto'):	23,5%	24,1%	15,6%	26,2%	25,3%
Arresti domiciliari (con 'braccialetto'):	5,2%	0,4%	1,0%	4,0%	2,6%
Custodia cautelare in carcere	26,6%	35,8%	35,1%	43,4%	53,2%
Custodia cautelare in luogo di cura	0,6%	0,6%	0,3%	0,6%	0,1%
TOTALE NAZ. (%)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
TOTALE NAZIONALE	6.200	4.729	3.812	3.311	2.708

Lo schema 4 mostra che le distribuzioni percentuali sono strutturalmente uniformi nei 5 Tribunali considerati, ma emergono comunque alcune differenze. Per esempio, la custodia cautelare in carcere raggiunge livelli particolarmente elevati nei Tribunali di Catania e di Napoli, rappresentando di gran lunga lo strumento più utilizzato.

3.4) ANALISI DELLE MISURE EMESSE: PER AREA GEOGRAFICA E MAGGIORI DISTRETTI

Passando adesso all'analisi a livello distrettuale per vedere, in particolare, i distretti che detengono le maggiori entità numeriche di misure emesse nell'anno 2020 rispetto al totale nazionale, considerando ad esempio solo quelli aventi una percentuale maggiore del 5% sul totale, abbiamo:

SCHEMA 5 – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE NEI MAGGIORI DISTRETTI: ANNO 2020

DISTRETTI	NUMERO MISURE EMESSE NEL DISTRETTO	NUMERO MISURE EMESSE SUL TOT. NAZ. (%)	DI CUI: NUMERO MISURE EMESSE NEI TRIBUNALI CAPOLUOGO
Roma	9.887	12,0%	6.200
Milano	8.367	10,2%	4.729
Torino	6.749	8,2%	3.812
Napoli	6.733	8,2%	2.708
Bologna	5.805	7,1%	1.425
Firenze	5.278	6,4%	1.603
Catania	4.719	5,7%	3.311
Bari	4.363	5,3%	1.909
Totale Distretti	51.901	63,1%	25.697
TOTALE NAZIONALE	82.199	100%	

Ciò mostra come questi 8 distretti detengano da soli circa i 2/3 del totale nazionale delle misure emesse.

Per ciò che riguarda la distribuzione percentuale delle misure emesse per area geografica, abbiamo in estrema sintesi e sempre con riferimento all'anno 2020: **Nord 39,2%** - **Centro 21,3%** - **Sud 24,1%** - **Isole 15,4%**.

Delle 4 aree geografiche, la maggiore quota delle misure si concentra quindi al **Nord**.

3.5) ANALISI DELLE MISURE: PER ANNO DI ISCRIZIONE DEL PROCEDIMENTO

Relativamente all'anno di iscrizione del procedimento nell'ambito del quale è stata emessa la misura cautelare coercitiva, può osservarsi che 8 misure su 10 vengono emesse nel medesimo anno in cui il procedimento di appartenenza viene iscritto a registro:

**SCHEMA 6 – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE PER ANNO DI ISCRIZIONE
DEL RELATIVO PROCEDIMENTO**

Anno di emissione della misura	Numero misure emesse nell'anno esaminato in procedimenti iscritti nel medesimo anno	Numero misure emesse nell'anno esaminato in procedimenti iscritti in anni precedenti	Totale misure emesse nell'anno esaminato
2018 (*)	77.309 (80,7%)	18.489 (19,3%)	95.798 (*)
2019	77.713 (82,5%)	16.484 (17,5%)	94.197
2020	66.378 (80,8%)	15.821 (19,2%)	82.199

(*) per l'anno 2018 al previgente totale nazionale di 86.697, si è aggiunta una stima del divieto di avvicinamento (totalmente mancante) pari a 9.101, con conseguente suo innalzamento pari a 95.798 (vedi anche lo schema n. 1)

4) ANALISI DELLE MISURE EMESSE NELL'ANNO 2020 NEI PROCEDIMENTI DEFINITI NEL MEDESIMO ANNO

4.1) ANALISI DELLE MISURE EMESSE NEI PROCEDIMENTI DEFINITI E NON DEFINITI

Come accennato nel punto 2) del paragrafo 2.1 “macro voci evidenziate nei prospetti riepilogativi”, nel monitoraggio vengono anche rilevate le misure emesse nell'anno esaminato contenute nei procedimenti definiti nel medesimo anno, in specifico ossequio a quanto richiesto dall'art. 16 della legge, soprattutto per vedere il tipo di esito che si è avuto nei procedimenti definiti (si ribadisce ad ogni buon fine: *definiti nel medesimo anno di emissione della misura*) ove è stata emessa una qualche misura cautelare coercitiva. Si ricorda quanto detto nel paragrafo 2.1, ossia *con il termine di 'procedimenti definiti' si intendono anche i procedimenti definiti in modo non irrevocabile.*

La rilevazione delle misure emesse nei procedimenti definiti consente di vedere da un lato, se l'applicazione della misura è stata infine coerente con l'esito del procedimento, che dovrebbe teoricamente terminare sempre con una condanna e non con un'assoluzione (a successiva riprova che vi erano effettivamente concreti elementi di accusa della persona preventivamente sottoposta a misura cautelare) e dall'altro, ad esempio, se il tipo di misura emessa (carcere o arresti domiciliari) sia risultata sempre compatibile con la successiva assenza della sospensione condizionale della pena nei procedimenti definiti con condanna (si veda a tale proposito l'art. 275 comma 2 bis c.p.p.), condizione che, si è visto, non sempre risulta verificata.

Analizzando ora quante delle misure emesse in ciascun anno esaminato appartengano a procedimenti definiti nel medesimo anno, abbiamo:

SCHEMA 7 – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE NEI PROCEDIMENTI DEFINITI E NON DEFINITI NEL MEDESIMO ANNO

Anno di emissione della misura e di definizione del relativo procedimento	Numero misure emesse nell'anno esaminato in procedimenti definiti nel medesimo anno (1)	Numero misure emesse nell'anno esaminato in procedimenti non definiti nel medesimo anno (2)	Totale misure emesse nell'anno esaminato (3)
2018 (*)	59.182 (61,8%)	36.616 (38,2%)	95.798 (*)
2019	44.390 (47,1%)	49.807 (52,9%)	94.197
2020	31.455 (38,3%)	50.744 (61,7%)	82.199

(*) vedi precedente schema n. 6

(2) = (3) – (1), ossia il dato (2) viene qui ottenuto come semplice differenza tra le due poste (1) e (3) che sono note perché rilevate; i procedimenti non definiti sono i procedimenti che restano pendenti al 31/12 dell'anno esaminato

Il che sembra mostrare un trend decrescente del tasso di definizione dei procedimenti nel medesimo anno di emissione della misura.

Limitando l'analisi alle sole **31.455 misure emesse nel 2020 nei procedimenti definiti nel medesimo anno** e volendo ad esempio conoscerne la composizione percentuale per anno

di iscrizione del procedimento definito, abbiamo, in estrema sintesi, che l'81,6% (25.666) delle citate misure appartiene a procedimenti definiti ed iscritti nell'anno 2020 mentre il restante 18,4% (5.789) appartiene a procedimenti definiti nell'anno 2020 ma iscritti in anni precedenti.

L'elevata percentuale dell'81,6% sembra attestare che i procedimenti ove vengono emesse misure cautelari personali di tipo coercitivo hanno tempi di definizione molto ridotti, circostanza verosimilmente dovuta al fatto che già sussistono gravi indizi di colpevolezza a carico della persona, come disposto dall'art. 273 comma 1 c.p.p., ed il giudice, nell'emettere una misura cautelare, già dispone di probabili fondati elementi di prova.

4.2) ANALISI DELLE MISURE EMESSE NEI PROCEDIMENTI DEFINITI: PER TIPOLOGIA DI PROVVEDIMENTO

Come descritto nel paragrafo 2.3, sono state anche puntualmente rilevate le varie tipologie di provvedimenti emessi nell'ambito dei procedimenti definiti nel medesimo anno di emissione delle misure cautelari ivi contenute.

Abbiamo in sintesi il seguente schema, che riporta il numero delle misure emesse nell'anno in esame per tipologia di provvedimento emesso anch'esso nell'anno in esame:

SCHEMA 8 – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE NEI PROCEDIMENTI DEFINITI NEL MEDESIMO ANNO: TIPOLOGIA DI PROVVEDIMENTO

TIPOLOGIA PROVVEDIMENTO / NUMERO MISURE EMESSE	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018 (*)
Condanna definitiva senza sosp. condiz. pena	5.363	8.024	9.900
Condanna definitiva con sosp. condiz. pena	1.909	2.757	3.294
Condanna non definitiva senza sosp. condiz. pena	18.675	23.271	31.228
Condanna non definitiva con sosp. condiz. pena	2.639	3.396	4.349
Assoluzione definitiva	462	792	910
Assoluzione non definitiva	1.745	2.301	3.200
Altro tipo di sentenza	662	1.063	1.448
TOTALE NAZIONALE	31.455	41.604	54.329 (*)

(*) vedi precedente schema n. 6

Per ciò che riguarda la corrispondente distribuzione percentuale, abbiamo:

SCHEMA 8 (%) – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE NEI PROCEDIMENTI DEFINITI NEL MEDESIMO ANNO: TIPOLOGIA DI PROVVEDIMENTO (%)

TIPOLOGIA PROVVEDIMENTO / NUMERO MISURE EMESSE (%)	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Condanna definitiva senza sosp. condiz. Pena	17,0%	19,3%	18,2%
Condanna definitiva con sosp. condiz. Pena	6,1%	6,6%	6,1%
Condanna non definitiva senza sosp. condiz. pena	59,4%	55,9%	57,5%
Condanna non definitiva con sosp. condiz. Pena	8,4%	8,2%	8,0%
Assoluzione definitiva	1,5%	1,9%	1,7%
Assoluzione non definitiva	5,5%	5,5%	5,8%
Altro tipo di sentenza	2,1%	2,6%	2,7%
TOTALE NAZIONALE (%)	100,0%	100,0%	100,0%

ove si può osservare che la modalità di definizione prevalente è la condanna non definitiva senza sospensione condizionale della pena, che raggiunge mediamente il 57,6% del totale, *ossia quasi 6 misure su 10 sono state emesse in un procedimento che ha avuto poi come esito più frequente, sia pur non definitivo, la condanna senza sospensione condizionale della pena*, esito in linea con la normativa (art. 275 comma 2 bis c.p.p.) e con quanto è logico attendersi (vedi anche quanto accennato al 2° capoverso del paragrafo 4.1).

Sommando poi la citata percentuale del 57,6% a quella media del 18,2% relativa alla *condanna definitiva senza sospensione condizionale della pena*, anch'essa in linea con la normativa e con quanto è logico attendersi, *abbiamo un totale del 75,8%, ossia 3 misure su 4 sono state emesse in un procedimento che ha avuto poi come esito la condanna (definitiva o non definitiva) senza sospensione condizionale della pena*.

In linea con l'esito atteso, ma non con la normativa, sono invece le due percentuali medie del 6,3% del 8,2% relative alla *condanna definitiva e non definitiva con la sospensione condizionale della pena*, per un totale di misure emesse pari al 14,5% .

Sommando infine le due percentuali del 75,8% e del 14,5% *si ottiene che il 90,3% delle misure (9 su 10) sono state emesse in un procedimento che ha avuto poi come esito la condanna* (vedi lo schema 8 bis sotto riportato).

Non in linea con l'esito atteso sono infine le percentuali medie delle assoluzioni (definitive e non definitive, supposto ovviamente che la quasi totalità delle assoluzioni non definitive venga poi confermata con relativo passaggio in giudicato) per un totale medio di 7,3% (1,7% + 5,6%).

A questa percentuale si deve poi aggiungere la percentuale media delle altre tipologie di sentenza (definitive e non definitive) rientranti nelle categorie di proscioglimento a vario titolo (ex artt. 129 – 425 – 469 – 529 – 531 c.p.p., vedi anche il paragrafo 2.3), pari al restante

2,4%.

Sommando tale ultima percentuale (2,4%) al 7,3% sopra indicato, abbiamo un totale di esiti assolutori e di proscioglimento a vario titolo del 10% circa, *ossia 1 misura su 10 è stata emessa in un procedimento che avuto poi come esito l'assoluzione/proscioglimento della persona.*

Come detto nel paragrafo 2.3. restano escluse dal computo le misure emesse nei procedimenti definiti con sentenza di incompetenza, in quanto tali procedimenti vengono poi trasmessi ad altro ufficio per la decisione sul merito.

Abbiamo quindi il seguente schema di aggregazioni percentuali:

SCHEMA 8 bis (%) – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE NEI PROCEDIMENTI DEFINITI NEL MEDESIMO ANNO: TIPOLOGIA DI PROVVEDIMENTO AGGREGATO (%)

TIPOLOGIA PROVVEDIMENTO / NUMERO MISURE EMESSE (%)	Media anni 2018-2020
Condanna (definitiva e non definitiva)	90,3%
Assoluzione e proscioglimenti a vario titolo (definitivi e non definitivi)	9,7%
TOTALE NAZIONALE (%)	100,0%

che attesta la sostanziale teorica consequenzialità (90% dei casi) che dovrebbe sussistere tra provvedimento di emissione di una misura cautelare e tipo di provvedimento conclusivo (anche se non definitivo) del procedimento.

Da evidenziare, incidentalmente e ad ogni buon fine, che dall'analisi dei dati non sembrano emergere differenze significative tra le tipologie di provvedimenti emessi dal GIP e quelle emesse dal dibattimento (non si allega per brevità la relativa tabella).

4.3) ANALISI DELLE MISURE EMESSE NEI PROCEDIMENTI DEFINITI: PER TIPOLOGIA DI PROVVEDIMENTO E DI MISURA

4.3.1) Provvedimenti per tipologia di misura emessa

Riconsiderando adesso **il numero delle misure emesse nell'anno 2020 nei procedimenti definiti nel medesimo anno**, riportato negli schemi 7 e 8 e **pari a 31.455** (pari al 38,3% di tutte le misure emesse nel 2020, vedi schema n. 7), abbiamo il seguente schema:

SCHEMA 9 – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE NELL'ANNO 2020 NEI PROCEDIMENTI DEFINITI NEL MEDESIMO ANNO: TIPOLOGIA DI PROVVEDIMENTO E DI MISURA A CONFRONTO

TIPOLOGIA MISURE / TIPOLOGIA PROVVEDIMENTO	Cond. def. senza sosp. condiz. pena	Cond. def. con sosp. condiz. pena	Cond. non def. senza sosp. condiz. pena	Cond. non def. con sosp. condiz. Pena	Assol. (def. e non def.)	Altro tipo di sent.	TOT. NAZ.	TOT. NAZ. (%)
Divieto espatrio	3	0	6	1	3	0	13	0,1%
Obbligo presentazione Polizia Giudiziaria	904	406	3.037	711	337	76	5.471	17,4%
Allontanamento o casa familiare	51	55	183	90	57	43	479	1,5%
Divieto avvicinamento	144	134	691	191	181	161	1.502	4,8%
Divieto dimora	512	176	1.280	288	92	29	2.377	7,6%
Obbligo dimora	435	222	1.447	356	186	31	2.677	8,5%
Arresti domiciliari (senza 'braccialetto')	1.655	534	5.390	571	584	165	8.899	28,3%
Arresti domiciliari (con 'braccialetto')	137	38	866	47	88	13	1.189	3,8%
Custodia cautelare in carcere	1.505	344	5.744	380	605	132	8.710	27,7%
Custodia cautelare in luogo di cura	17	0	31	4	74	12	138	0,4%
TOT. NAZ.	5.363	1.909	18.675	2.639	2.207	662	31.455	100,0%
TOT. NAZ. (%)	17,0%	6,1%	59,4%	8,4%	7,0%	2,1%	100,0%	

Lo schema 9 mostra che, delle 31.455 misure emesse nei procedimenti definiti nell'anno 2020, le entità numeriche più elevate ricorrono per la custodia cautelare in carcere, gli arresti domiciliari senza braccialetto e l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria in corrispondenza della condanna definitiva e non definitiva senza sospensione condizionale della pena.

4.3.2) Provvedimenti per tipologia di misura emessa (%)

Appare logico chiedersi se le diverse tipologie di provvedimenti emessi possano essere in qualche modo correlate con la gravità del tipo di misura emessa. Ad esempio, ci si potrebbe chiedere che i procedimenti ove sia stata emessa una misura custodiale (carcere o arresti domiciliari) siano maggiormente suscettibili di terminare con una condanna rispetto ai

procedimenti ove sia stata emessa una misura non custodiale, quindi di minore gravità.

In effetti le percentuali riportate nello schema seguente, ove si sono considerate per brevità solo le tipologie di misura più frequenti, mostrano che la tipologia di esito del procedimento sembra abbastanza indipendente dal tipo di misura emessa. Infatti, le distribuzioni delle percentuali lette per riga appaiono simili alla distribuzione percentuale del totale nazionale (analogamente le percentuali lette per colonna sono abbastanza simili tra loro, presentando una ridotta variabilità):

SCHEMA 9 (%) – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE NELL’ANNO 2020 NEI PROCEDIMENTI DEFINITI NEL MEDESIMO ANNO: TIPOLOGIA DI PROVVEDIMENTO E DI MISURA A CONFRONTO (%)

TIPOLOGIA MISURE / TIPOLOGIA PROVVEDIMENTO (%)	Cond. def. senza sosp. condiz. pena	Cond. def. con sosp. condiz. Pena	Cond. non def. senza sosp. condiz. pena	Cond. non def. con sosp. condiz. pena	Assol. (def. e non def.)	Altro tipo di sent.	TOT. NAZ.
Obbligo presentazione Polizia Giudiziaria	16,5%	7,4%	55,5%	13,0%	6,2%	1,4%	100,0%
Divieto avvicinamento	9,6%	8,9%	46,0%	12,7%	12,1%	10,7%	100,0%
Divieto dimora	21,5%	7,4%	53,8%	12,1%	3,9%	1,2%	100,0%
Obbligo dimora	16,2%	8,3%	54,1%	13,3%	6,9%	1,2%	100,0%
Arresti domiciliari (senza ‘braccialetto’)	18,6%	6,0%	60,6%	6,4%	6,6%	1,9%	100,0%
Custodia cautelare in carcere	17,3%	3,9%	65,9%	4,4%	6,9%	1,5%	100,0%
TOT. NAZ. (%)	17,0%	6,1%	59,4%	8,4%	7,0%	2,1%	100,0%

L’unica eccezione potrebbe forse essere il divieto di avvicinamento, che sembra presentare differenze discretamente significative.

Ad esempio, cumulando insieme le 4 voci percentuali inerenti la condanna, abbiamo che in oltre il 90% dei casi il procedimento termina con la condanna per tutte le tipologie di misura esaminate, mentre tale percentuale scende al 77% per il divieto di avvicinamento.

Al contrario, sempre per tale ultima misura, le voci relative all’assoluzione e agli altri tipi di sentenza (sentenze di proscioglimento a vario titolo) sono di circa il 12% e l’11%, rispetto al 6,5% e all’1,4% proprie delle altre tipologie di misura.

4.3.3) Provvedimenti di condanna con sospensione condizionale della pena

Il precedente schema n. 9 mostra che le misure emesse nei procedimenti definiti con condanna e con sospensione condizionale della pena sono complessivamente pari a 4.548

(1.909 + 2.639).

Di queste 4.548, quelle relative agli arresti domiciliari (con e senza braccialetto) e al carcere risultano pari a 1.914 (534+38+344 + 571+47+380) e non risultano in linea (comunque con visione ‘ex post’) con quanto disposto dall’art. 275, comma 2 bis, c.p.p: “*Non può essere applicata la misura della custodia cautelare in carcere o quella degli arresti domiciliari se il giudice ritiene che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena...*”. Esse comunque costituiscono solo il 6% del totale delle 31.455 misure emesse nei procedimenti definiti nell’anno 2020, percentuale che appare quantitativamente trascurabile.

4.3.4) Provvedimenti nei maggiori Tribunali capoluogo

Passando infine all’analisi delle misure emesse nei procedimenti definiti nei maggiori Tribunali capoluogo, per vedere se vi siano eventuali differenze strutturali nella composizione percentuale dei diversi provvedimenti adottati, abbiamo il seguente schema (vedi anche l’analogo schema n. 4, ove vengono però riportate le misure emesse nei Tribunali capoluogo in totale):

SCHEMA 10 (%) – LE MISURE CAUTELARI PERSONALI COERCITIVE EMESSE NELL’ANNO 2020 NEI PROCEDIMENTI DEFINITI NEL MEDESIMO ANNO: TIPOLOGIE DI PROVVEDIMENTI NEI MAGGIORI TRIBUNALI CAPOLUOGO (%)

DISTRETTI / TIPOLOGIA PROVVEDIMENTO (%)	Cond. def. senza sosp. condiz. pena	Cond. def. con sosp. condiz. pena	Cond. non def. senza sosp. condiz. pena	Cond. non def. con sosp. condiz. pena	Assol. (def. e non def.)	Altro tipo di sent.	Totale (%)	TOTALE MISURE EMESSE NEI PROC. DEFINITI
Roma	10,0%	2,4%	72,4%	6,5%	6,8%	1,8%	100%	3.237
Milano	29,5%	10,1%	47,8%	7,1%	4,3%	1,2%	100%	3.036
Torino	16,5%	5,1%	62,2%	8,3%	6,0%	1,8%	100%	1.694
Catania	16,0%	8,1%	63,6%	4,2%	7,4%	0,6%	100%	994
Napoli	9,0%	2,9%	70,9%	4,8%	9,8%	2,5%	100%	826
MEDIA NAZ. (%)	17,0%	6,1%	59,4%	8,4%	7,0%	2,1%	100%	

Tale tabella mostra come i maggiori Tribunali capoluogo, ad eccezione forse del Tribunale di Milano, abbiano distribuzioni percentuali sostanzialmente simili a quella nazionale.

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 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*”.

Preliminarmente occorre distinguere i casi di riparazione per **ingiusta detenzione (artt. 314 e 315 c.p.p.)** da quelli di riparazione derivante da errore giudiziario (art. 643 c.p.p.), che non costituiscono oggetto specifico della presente *Relazione*.

L'istituto della **riparazione per ingiusta detenzione** è collocato all'interno del **Capo VIII del Titolo I (misure cautelari 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'art. 314 c.p.p.** riconosce il diritto ad ottenere una equa riparazione per la custodia cautelare ingiustamente subita, in adeguamento a quanto previsto **dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo che all'art. 5, paragrafo 5** prescrive che «*ogni persona vittima di un arresto o di una detenzione, eseguiti in violazione alle disposizioni di questo articolo, ha diritto ad un indennizzo*».

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, o parte di essa, per effetto di una sentenza di condanna, venga successivamente riconosciuto innocente in seguito ad un nuovo processo di “revisione”, strumento di impugnazione straordinario. Presupposti del diritto sono la pronunzia di proscioglimento nel giudizio di revisione e, come per l'ingiusta detenzione, che il soggetto interessato non abbia contribuito, con dolo o colpa grave, a dar luogo all'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.

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 € 516.456,90) 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.

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.

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

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.

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.

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.

⁷ Cass. Sez Un. 28.11.2013 n. 23.

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

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 che, nonostante la situazione emergenziale in atto è riuscito a raccogliere i dati di tutte le Corti di Appello distribuite sul territorio nazionale.

Detto monitoraggio è stato suddiviso in due fasi.

In questo paragrafo è analizzata la prima fase, consistita nella verifica dei flussi relativi ai procedimenti ex artt. 314 e 315 c.p.p., ed 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 2020, 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 2020, 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 – FLUSSI DEI PROCEDIMENTI EX ARTT. 314 SS. CPP
(Fonte: Ispettorato generale Ministero di Giustizia)

CORTE DI APPELLO	ANNO 2020					
	PENDENT I INIZIALI	SOPRAVVENUT I	ESAURITI	PENDENT I FINALI	ACCOLTI (ORD. DEFINITIVE)	PERCENTU ALE ACCOLTI SU DECISI*
ANCONA	n.p.	10	9	n.p.	1	11%
BARI	n.p.	60	3	n.p.	0	0
BOLOGNA	n.p.	41	37	n.p.	6	16%
BRESCIA	n.p.	18	7	n.p.	0	0
CAGLIARI	18	7	13	12	0	0
sez. dist. SASSARI	12	10	2	20	0	0
CALTANISSETTA	n.p.	9	8	n.p.	7	88%
CAMPOBASSO	n.p.	4	5	n.p.	0	0
CATANIA	n.p.	43	54	n.p.	19	35%
CATANZARO	n.p.	106	58	n.p.	32	55%
FIRENZE	n.p.	37	40**	n.p.	7	18%
GENOVA	3	21	14	10	1	7%
L'AQUILA	n.p.	32	15	n.p.	6	40%
LECCE	n.p.	24	22	n.p.	1	5%
MESSINA	n.p.	18	20	n.p.	5	25%
MILANO	n.p.	61	54	n.p.	21	39%
NAPOLI	n.p.	143	168	n.p.	40	24%
PALERMO	n.p.	79	79	n.p.	34	43%
PERUGIA	n.p.	27	26	n.p.	8	31%
POTENZA	n.p.	9	10	n.p.	0	0
REGGIO CAL.	339	101	107	333	43	40%
ROMA	n.p.	137	137	n.p.	36	26%
SALERNO	n.p.	26	10	n.p.	6	60%
TORINO	n.p.	46	3	n.p.	0	0
TRENTO	n.p.	1	4	n.p.	1	25%
sez. dist. BOLZANO	n.p.	7	5	n.p.	0	0
TRIESTE	n.p.	6	6	n.p.	1	17%
VENEZIA	n.p.	25	19	n.p.	8	42%
Totale	372	1.108	935	375	283	<i>(MEDIA) 23%</i>

*Le percentuali sono arrotondate

**Di cui 11 in riserva alla data del 10.02.2021

***di cui n. 58 definiti dalla sezione Minorenni – Sezione Persona e Famiglia e n. 110 definiti dalla Ottava sezione penale, non più competente dall'aprile 2018

SCHEMA 2 – DECISIONI DI ACCOGLIMENTO DELLE DOMANDE DI RIPARAZIONE¹¹

(Fonte: Ispettorato generale Ministero di Giustizia)

CORTE DI APPELLO	DOMANDA NON PIU' SOGGETTA AD IMPUGNAZIONE anno 2020	ANCORA SOGGETTA AD IMPUGNAZIONE anno 2020	DOMANDA NON PIU' SOGGETTA AD IMPUGNAZIONE anno 2019	DOMANDA NON PIU' SOGGETTA AD IMPUGNAZIONE VARIAZ. 2020-2019
ANCONA	1	0	3	- 2
BARI	0	0	67	- 67
BOLOGNA	6	1	6	0
BRESCIA	0	1	5	- 5
CAGLIARI	0	3	4	- 4
sez. dist. SASSARI	0	0	8	- 8
CALTANISSETTA	7	0	5	+ 2
CAMPOBASSO	0	1	1	- 1
CATANIA	19	5	46	- 27
CATANZARO	32	5	40	- 8
FIRENZE	7	5	16	- 9
GENOVA	1	1	11	- 10
L'AQUILA	6	0	22	- 16
LECCE	1	15	20	- 19
MESSINA	5	1	22	- 17
MILANO	21	7	20	+ 1
NAPOLI	40	52	69	- 29
PALERMO	34	4	28	+ 6
PERUGIA	8	4	8	0
POTENZA	0	0	1	- 1
REGGIO CAL.	43	1	89	- 46
ROMA	36	18	60	- 24
SALERNO	6	0	8	- 2
TORINO	0	2	6	- 6
TRENTO	1	2	4	- 3
sez. dist. BOLZANO	0	4	0	0
TRIESTE	1	1	2	- 1

¹¹ N.B.: i dati per l'anno 2019 relativi alle Corti di Appello di Brescia, Lecce, Napoli, Perugia, Salerno e della sez. dist. di Bolzano, non pubblicati sulla Relazione 2019 (pubblicata a Marzo 2020), sono stati comunicati dall'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia con un aggiornamento prot. IGE 11255 del 6.11.2020.

VENEZIA	8	0	8	0
TOTALI	283	133	579	- 296

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 2020; 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 concreto¹².

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

¹² 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.

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.

Di seguito lo schema riassuntivo del dato rilevato per l’anno 2020, secondo la descritta ripartizione contenutistica delle ordinanze di accoglimento irrevocabili.

**SCHEMA 3 – ORDINANZE DI ACCOGLIMENTO IRREVOCABILI.
DETTAGLIO DELLE RAGIONI DELLA DECISIONE (ANNO 2020)**

(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	0	0	0	0	0	1
BARI	0	0	0	0	0	0	0
BOLOGNA	4	1	0	0	1	0	6
BRESCIA	0	0	0	0	0	0	0
CAGLIARI	0	0	0	0	0	0	0
Sez. dist. SASSARI	0	0	0	0	0	0	0
CALTANISSETTA	6	1	0	0	0	0	7
CAMPOBASSO	0	0	0	0	0	0	0
CATANIA	4	2	0	11	0	2	19
CATANZARO	23	2	0	5	0	2	32
FIRENZE	4	0	0	2	0	1	7
GENOVA	1	0	0	0	0	0	1
L’AQUILA	4	1	0	1	0	0	6
LECCE	1	0	0	0	0	0	1
MESSINA	0	5	0	0	0	0	5
MILANO	14	2	1	2	1	1	21
NAPOLI	23	9	0	5	2	1	40
PALERMO	15	8	0	9	1	1	34
PERUGIA	4	0	0	4	0	0	8
POTENZA	0	0	0	0	0	0	0
REGGIO CALABRIA	21	5	1	14	1	1	43
ROMA	27	3	1	3	0	2	36
SALERNO	2	3	0	1	0	0	6
TORINO	0	0	0	0	0	0	0
TRENTO	1	0	0	0	0	0	1

Sez. dist. BOLZANO	0	0	0	0	0	0	0
TRIESTE	1	0	0	0	0	0	1
VENEZIA	2	0	0	1	4	1	8
<i>TOTALI</i>	158	42	3	58	10	12	283
	203			80			

3. L'entità delle riparazioni.

Si riportano di seguito i dati aventi ad oggetto le entità delle riparazioni per ingiusta detenzione, comunicati dal MEF.

Per l'anno 2020 l'esborso complessivo è stato pari ad € 36.958.291 (nel 2019 è stato pari a € 43.486.630) ed è riferito a 750 ordinanze (1.000 nell'anno 2019), con un importo medio di € 49.278 per provvedimento (nel 2019 l'importo medio è stato di € 43.487).

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, in valori assoluti e di Palermo, in valori medi.

SCHEMA 4 – PAGAMENTI RIPARAZIONI PER INGIUSTA DETENZIONE, ANNO 2020

(Fonte: MEF)

CORTE DI APPELLO	ANNO 2020			ANNO 2019		
	ORDINANZE	PAGAMENTI (euro)	MEDIA AD ORDINANZA	ORDINANZE	PAGAMENTI (euro)	MEDIA AD ORDINANZA
ANCONA	1	9.018	9.018	13	432.864	33.297
BARI	68	3.257.839	47.909	78	2.503.326	32.094
BOLOGNA	12	347.026	28.919	28	537.931	19.212
BRESCIA	7	35.641	5.092	10	196.601	19.660
CAGLIARI	7	249.432	35.633	3	102.914	34.305
sez. dist. SASSARI	5	260.397	52.079	7	315.201	45.029
CALTANISSETTA	9	368.780	40.976	10	551.328	55.133
CAMPOBASSO	1	1.651	1.651	1	7.422	7.422
CATANIA	37	1.737.034	46.947	57	3.576.263	62.741
CATANZARO	66	4.584.530	69.463	83	4.458.727	53.720
FIRENZE	18	621.402	34.522	11	151.191	13.745
GENOVA	17	368.480	21.675	13	327.803	25.216
L'AQUILA	21	653.466	31.117	24	532.954	22.206
LECCE	39	1.523.814	39.072	37	1.821.863	49.240
sez. dist. TARANTO	7	417.197	59.600	14	414.034	29.574
MESSINA	21	685.551	32.645	45	1.705.151	37.892
MILANO	39	1.327.208	34.031	42	1.348.910	32.117
NAPOLI	101	3.105.219	30.745	129	3.207.214	24.862
PALERMO	46	4.399.761	95.647	39	3.217.001	82.487

PERUGIA	10	305.777	30.578	19	388.874	20.467
POTENZA	4	38.868	9.717	11	60.220	5.475
REGGIO CAL.	90	7.907.009	87.856	120	9.836.865	81.974
ROMA	77	3.566.075	46.313	105	4.897.010	46.638
SALERNO	11	366.057	33.278	28	1.004.252	35.866
TORINO	9	91.162	10.129	20	375.190	18.760
TRENTO	1	53.050	53.050	5	41.064	8.213
sez. dist. BOLZANO	1	28.528	28.528	0	0	0
TRIESTE	2	9.355	4.678	6	104.891	17.482
VENEZIA	23	638.964	27.781	42	1.369.566	32.609
Totale	750	36.958.291	49.278	1.000	43.486.630	43.487

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 definizioni 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 2018 - 2020 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 5 – RILEVAZIONE ILLECITO DISCIPLINARE DI CUI AL
CITATO ART. 2 LETT. G) DEL D.LGS N.109/96 – anni 2018-2020**
(Fonte: Ispettorato generale Ministero di Giustizia)

	Azioni Promosse	Iniziativa		Esiti				
		Pg Cassazione	Ministr o Giustizia	Assoluzi one	Censu ra	Ndp	In Corso	Ammonimen to
2018	16	2	14	5	4	4	0	0
2019	24	2	22	7	0	13	4	0
2020	21	0	21	0	0	0	21	0
Totali	61	4	57	12	4	17	25	0

CONCLUSIONI

La Parte I della presente Relazione, concernente la rilevazione delle **misure cautelari personali coercitive**, fornisce anche per l'anno 2020, come per il precedente biennio 2018-2019, una significativa analisi dei dati rilevati presso gli uffici giudiziari.

Per l'anno 2020 il tasso di rispondenza degli uffici giudiziari competenti (sezioni GIP e sezioni Dibattimentali) è stato del 76% (rispetto all'84% e 86% del biennio precedente), ma si rimarca anche qui, come già accennato nel paragrafo 3.1, che i dati risultano ben significativi e comparabili con quelli del biennio precedente, in quanto hanno risposto quasi tutti i 29 Tribunali distrettuali, e si è al contempo proceduto ad effettuare una stima per taluni uffici che non hanno risposto.

Si possono qui riepilogare gli aspetti maggiormente salienti dell'analisi effettuata sul triennio esaminato (per l'anno 2020 l'analisi è stata condotta anche su alcuni aspetti di maggiore dettaglio).

Misure cautelari emesse in generale

- dal confronto dei dati dell'anno 2020 con quelli del biennio 2018-2019, risulta evidente una diminuzione significativa del numero totale delle misure emesse nell'anno 2020, dovuta molto probabilmente agli effetti della pandemia a tutt'oggi ancora in corso, che hanno fortemente rallentato, specie nei primi mesi dell'anno 2020, l'attività degli uffici giudiziari;
- non emergono significative variazioni nella distribuzione percentuale per tipologia di misura emessa nel triennio esaminato (nel 2020 si registra solo un lieve aumento della percentuale relativa agli arresti domiciliari e contestuale lieve diminuzione della custodia in carcere rispetto al biennio precedente);
- le misure cautelari custodiali (carcere - arresti domiciliari - luogo cura) costituiscono il 58% circa di tutte le misure emesse, mentre quelle non custodiali (restanti tipologie) ne costituiscono circa il 42%;
- una misura cautelare coercitiva su tre emesse è quella carceraria (32%), mentre una misura cautelare coercitiva su quattro è quella degli arresti domiciliari (25%);
- con riferimento all'anno 2020, si è rilevato come il 12% degli arresti domiciliari viene applicato con procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (c.d. 'braccialetto'), mentre il restante 88% senza il suddetto controllo elettronico;
- l'applicazione delle misure del divieto di espatrio e della custodia cautelare in luogo di cura appare estremamente residuale; tali misure congiuntamente considerate non raggiungono infatti neanche l'1% del totale delle misure;
- le sezioni GIP e Dibattimentali ubicate presso i Tribunali capoluogo di distretto detengono da sole circa il 50% delle misure totali emesse a livello nazionale;
- il 75% delle misure viene emesso dalle sezioni GIP, mentre il restante 25% viene emesso dalle sezioni Dibattimentali;
- con riferimento all'anno 2020, appare statisticamente evidente come il giudice dibattimentale utilizzi le misure dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria e del divieto di dimora in modo molto più frequente rispetto al GIP; all'inverso avviene, invece, per

le misure della custodia cautelare in carcere e del divieto di avvicinamento. In particolare, per la custodia cautelare in carcere la differenza appare molto significativa: si è infatti rilevato come il GIP utilizzi tale misura con frequenza quasi doppia (34,4%) rispetto al giudice dibattimentale (18,1%);

- l'80% circa delle misure emesse in un dato anno, appartiene ad un procedimento iscritto nel medesimo anno presso l'ufficio.

Misure cautelari emesse nei procedimenti definiti

- i procedimenti ove vengono emesse misure cautelari personali di tipo coercitivo sembrano avere tempi di definizione molto ridotti (circostanza verosimilmente dovuta al fatto che già sussistono gravi indizi di colpevolezza a carico della persona): si è calcolato come l'81,6% del totale delle misure emesse nell'anno 2020 nell'ambito dei procedimenti definiti nel medesimo anno 2020, appartenga a procedimenti iscritti nel medesimo anno 2020;

- sempre nell'ambito delle misure emesse nei procedimenti definiti, si è rilevato come il 75,8% delle misure sia stato emesso in un procedimento che ha poi avuto come esito la condanna (definitiva o non definitiva) senza sospensione condizionale della pena;

- se si aggiunge al 75,8% sopra indicato la percentuale del 14,5% relativa alle misure emesse in un procedimento che ha poi avuto come esito la condanna (definitiva o non definitiva) con sospensione condizionale della pena, ne consegue che nel 90% circa dei casi la modalità definitiva di un generico procedimento ove è stata emessa una qualche misura cautelare coercitiva è la condanna, mentre nel restante 10% circa si è avuta un'assoluzione o proscioglimento a vario titolo;

- relativamente alle diverse possibili tipologie di definizione di un procedimento, non sembrano emergere significative differenze tra i provvedimenti emessi dal GIP e quelli emessi dal Dibattimento;

- con riferimento all'anno 2020, non sembra infine emergere una qualche correlazione significativa tra tipologia di provvedimento emesso e gravità del tipo di misura emessa (ad eccezione forse del divieto di avvicinamento, ove la percentuale della condanna scende dal 90%, mediamente propria delle altre misure, al 77%).

La Parte II della presente 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.

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 l'anno precedente mostra che le decisioni di accoglimento delle domande di riparazione hanno subito una decisa riduzione: le domande accolte non più soggette ad impugnazione mostrano un calo generale, ben evidente nei casi di Bari, Reggio Calabria, Napoli, Catania, Roma;

✓ l'esame delle ordinanze di accoglimento non più soggette ad impugnazione relative all'anno 2020, operato su 283 provvedimenti, ha evidenziato che 203 ordinanze, il 72%, attengono a casi di indennizzo da "*sentenza di proscioglimento*" (art. 314, co. 1, c.p.p.) e 80, pari al restante 28%, 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 2020 (€ 36.958.291), riferito a 750 provvedimenti, è inferiore a quello registrato nel 2019 (€ 43.486.630), quando i provvedimenti erano stati 1.000; l'importo medio per provvedimento per l'anno 2020 (€ 49.278) risulta però superiore al dato del 2018 (ove l'importo medio è stato di € 43.487).

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.