



Riparazione per ingiusta detenzione e responsabilità disciplinare dei magistrati

A.C. 1206-A

Dossier n° 125/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
21 giugno 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1206-A
Titolo:	Modifica all'articolo 315 del codice di procedura penale, in materia di trasmissione della sentenza che accoglie la domanda di riparazione per ingiusta detenzione ai fini della valutazione disciplinare dei magistrati
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Costa

Il provvedimento all'esame dell'Assemblea modifica gli articoli 314 e 315 del codice di procedura penale con due finalità: ampliare i presupposti del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, adeguando il dato normativo alla giurisprudenza della Corte costituzionale, e prevedere la trasmissione al Ministro della Giustizia e - in caso di grave violazione di legge - anche al Procuratore generale presso la Cassazione, delle ordinanze di accoglimento della domanda di riparazione per ingiusta detenzione. Ciò per agevolare la conoscenza di questi provvedimenti da parte dei due soggetti titolari dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati.

Quadro normativo

L'istituto della riparazione per ingiusta detenzione trova fondamento in **Costituzione** nei principi di inviolabilità della libertà personale (art. 13 Cost.) e di non colpevolezza sino alla condanna definitiva (art. 27 Cost.), oltre che nella previsione dell'art. 24 Cost., che - al quarto comma - attribuisce al legislatore il compito di «determinare le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari». Più esplicitamente, l'art. 5 della **Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo** afferma che ogni persona vittima di un arresto o di una detenzione eseguiti in violazione della Convenzione ha diritto a un indennizzo.

[La riparazione per ingiusta detenzione](#)

In armonia con questi principi, il **codice di procedura penale**, nel disciplinare le misure cautelari, introduce uno specifico rimedio idoneo a "compensare", in chiave solidaristica (art. 2 Cost.), gli effetti pregiudizievoli che la vittima dell'indebita restrizione della libertà personale patisce, prevedendo agli **articoli 314 e 315** una riparazione per l'ingiusta detenzione subita a titolo di custodia cautelare.

L'art. 314 c.p.p. prevede infatti un indennizzo per:

- chi è stato sottoposto a **custodia cautelare** e, successivamente, è stato prosciolto con sentenza irrevocabile perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, se non ha concorso a darvi causa per dolo o colpa grave;
- chi è stato sottoposto a custodia cautelare e, successivamente, è stato prosciolto per qualsiasi causa quando con decisione irrevocabile risulti accertato che il **provvedimento** di custodia cautelare è stato emesso o mantenuto **senza** che sussistessero le **condizioni** di applicabilità previste dagli artt. 273 e 280 c.p.p.;
- chi è stato condannato e nel corso del processo è stato sottoposto a custodia cautelare quando, con decisione irrevocabile, risulti accertato che il provvedimento di custodia cautelare è stato emesso o mantenuto senza che sussistessero le condizioni di applicabilità previste dagli artt. 273 e 280 c.p.p.;
- chi è stato sottoposto a custodia cautelare e, successivamente, a suo favore è stato pronunciato un provvedimento di archiviazione o una sentenza di non luogo a procedere.

A questi requisiti se ne sono aggiunti altri a seguito di pronunce additive della **Corte costituzionale**, che hanno previsto l'indennizzo anche per:

- chi è stato detenuto a causa di un **erroneo ordine di esecuzione** (sentenza n. 310 del 1996);

chi è stato proscioltto con sentenza irrevocabile perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, per la detenzione subita a causa di **arresto in flagranza** o di **fermo di indiziato di delitto** (sentenza n. 109 del 1999);

- chi è stato proscioltto per qualsiasi causa o al condannato che nel corso del processo sia stato sottoposto ad arresto in flagranza o a fermo di indiziato di delitto quando, con decisione irrevocabile, siano risultate insussistenti le condizioni per la convalida (sentenza n. 109 del 1999).

La riparazione è uno «**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» (cfr. Cassazione, sez. IV, sent. n. 21077 del 2014). L'indennizzo viene determinato dal giudice in via equitativa, in una somma che - in base all'art. 315 c.p.p. - non può eccedere l'importo di 516.456 euro; per gli aspetti procedurali il codice rinvia, ove compatibile, alla disciplina per la riparazione dell'errore giudiziario (artt. 643-647 c.p.p.).

Si ricorda, inoltre, che l'**azione disciplinare nei confronti dei magistrati** è promossa dal Ministro della giustizia (art. 107 Cost.) e dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, per essere decisa dal Consiglio superiore della magistratura (art. 105 Cost.).

L'azione disciplinare nei confronti dei magistrati

In particolare, in base all'[art. 14 del d.lgs. n. 109 del 2006](#), il Ministro della giustizia ha *facoltà* di promuovere l'azione disciplinare, entro un anno dalla notizia del fatto, mediante richiesta di indagini al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, dandone contestualmente comunicazione al CSM, con indicazione sommaria dei fatti per i quali si procede. Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha invece l'*obbligo* di esercitare l'azione disciplinare, dandone comunicazione al Ministro e al CSM. Il CSM, i consigli giudiziari e i dirigenti degli uffici hanno l'obbligo di **comunicare** al Ministro della giustizia e al Procuratore generale presso la Corte di cassazione **ogni fatto rilevante sotto il profilo disciplinare**.

In base all'[art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006](#), costituiscono illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni del magistrato, tra gli altri, «l'**emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale fuori dei casi consentiti dalla legge**, determinata da **negligenza grave ed inescusabile**» (lett. gg). La disposizione precisa che l'attività di interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove non danno luogo a responsabilità disciplinare.

Recentemente il legislatore, con la legge n. 103 del 2017, ha modificato l'[art. 15, comma 1, della legge n. 47 del 2015](#), di riforma delle misure cautelari, prevedendo che nella relazione che il Governo deve presentare annualmente al Parlamento sull'applicazione delle misure cautelari personali, debba altresì dare conto dei **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». Il Governo ha adempiuto a questo obbligo trasmettendo il 30 aprile scorso il [Doc. XCIV, n. 3](#), aggiornato al 2018. La relazione contiene un monitoraggio effettuato dall'Ispettorato generale del Ministero sui provvedimenti di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione dal quale emerge come in media **ogni anno vengano accolte circa 630 istanze** (nel 2018 gli indennizzi hanno avuto un importo medio di circa 37 mila euro a provvedimento).

L'obbligo di relazione al Parlamento

Nella Relazione si afferma che «Neppure dall'attento monitoraggio avviato dall'Ispettorato generale sulle ordinanze di accoglimento delle domande di riparazione per ingiusta detenzione...è emersa alcuna correlazione tra i citati provvedimenti e gli illeciti disciplinari dei magistrati».

Contenuto

L'articolo unico della proposta di legge C. 1206-A modifica gli articoli 314 e 315 del codice di procedura penale, relativi alla riparazione per l'ingiusta detenzione.

In particolare, il provvedimento **modifica l'art. 314 c.p.p.**, relativo ai **presupposti della riparazione per ingiusta detenzione**, aggiungendo le seguenti ipotesi:

Modifica dell'art. 314 c.p.p.

- il caso di colui che sia stato sottoposto ad **arresto in flagranza o a fermo di indiziato di delitto** e, successivamente, sia stato proscioltto con sentenza irrevocabile perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, se non ha concorso a darvi causa per dolo o colpa grave (comma 1);
- sempre in caso di arresto o fermo, il caso di colui che sia stato sottoposto a tali misure

- poi non convalidate con decisione irrevocabile (comma 2);
- il caso di colui che abbia patito la detenzione a causa di un **erroneo ordine di esecuzione** (nuovo comma 2-bis).

Con riferimento alle modifiche ai commi 1 e 2 dell'art. 314 c.p.p. la proposta di legge **codifica quanto già affermato dalla Corte costituzionale** con la sentenza n. 109 del 1999; con l'inserimento del comma 2-bis, invece, codifica quanto già affermato dalla Corte con la sentenza n. 310 del 1996 (v. *quadro normativo*).

Normativa vigente	A.C. 1206-A
Codice di procedura penale art. 314 Presupposti e modalità della decisione	
1. Chi è stato prosciolto con sentenza irrevocabile perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, ha diritto a un'equa riparazione per la custodia cautelare subita, qualora non vi abbia dato o concorso a darvi causa per dolo o colpa grave.	1. Chi è stato prosciolto con sentenza irrevocabile perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, ha diritto a un'equa riparazione per la detenzione subita a causa di arresto in flagranza o di fermo di indiziato di delitto e per la custodia cautelare subita, qualora non vi abbia dato o concorso a darvi causa per dolo o colpa grave.
2. Lo stesso diritto spetta al prosciolto per qualsiasi causa o al condannato che nel corso del processo sia stato sottoposto a custodia cautelare, quando con decisione irrevocabile risulti accertato che il provvedimento che ha disposto la misura è stato emesso o mantenuto senza che sussistessero le condizioni di applicabilità previste dagli articoli 273 e 280.	2. Lo stesso diritto spetta al prosciolto per qualsiasi causa o al condannato che nel corso del processo sia stato sottoposto a custodia cautelare, quando con decisione irrevocabile risulti accertato che il provvedimento che ha disposto la misura è stato emesso o mantenuto senza che sussistessero le condizioni di applicabilità previste dagli articoli 273 e 280 ovvero sia stato sottoposto ad arresto in flagranza o a fermo di indiziato di delitto quando, con decisione irrevocabile, sono risultate insussistenti le condizioni per la convalida.
	2-bis. Il diritto a un'equa riparazione spetta altresì a chi abbia ingiustamente patito la detenzione a causa di un erroneo ordine di esecuzione.
3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano, alle medesime condizioni, a favore delle persone nei cui confronti sia pronunciato provvedimento di archiviazione ovvero sentenza di non luogo a procedere.	3. <i>Identico.</i>
4. Il diritto alla riparazione è escluso per quella parte della custodia cautelare che sia computata ai fini della determinazione della misura di una pena ovvero per il periodo in cui le limitazioni conseguenti all'applicazione della custodia siano state sofferte anche in forza di altro titolo.	4. <i>Identico.</i>
5. Quando con la sentenza o con il provvedimento di archiviazione è stato affermato che il fatto non è previsto dalla legge come reato per abrogazione della norma incriminatrice, il diritto alla riparazione è altresì escluso per quella parte di custodia cautelare sofferta prima della abrogazione medesima.	5. <i>Identico.</i>

La proposta di legge, inoltre, inserisce il **comma 3-bis nell'art. 315 c.p.p.** per disporre che l'**ordinanza** che accoglie la domanda di riparazione sia **trasmessa, sempre, al Ministro della Giustizia** e, solo in caso di **grave violazione di legge o delle norme sulle misure cautelari personali, anche al Procuratore generale presso la Corte di cassazione.**

[Modifica dell'art. 315 c.p.p.](#)

Si osserva che l'espressione "grave violazione di legge" ricomprende già anche la grave violazione delle norme di cui al Libro IV, Titolo I, Capi I e II del codice di procedura penale (relativi, appunto a disposizioni generali sulle misure cautelari personali e a misure coercitive).

Se dunque tutte le ordinanze giungeranno al Ministro, "per le valutazioni di competenza", solo l'ingiusta detenzione determinata da una grave violazione di legge (e delle norme del codice sulle misure cautelari personali) dovrà essere trasmessa al Procuratore generale della Cassazione. La modifica dunque, con esclusivo riferimento alle ordinanze che accolgono le istanze per ingiusta detenzione, deroga alla simmetria informativa prevista dall'art. 14 del d.lgs. n. 109 del 2006, che impone a CSM, consigli giudiziari e dirigenti degli uffici giudiziari di comunicare sia al Ministro della giustizia che al PG presso la Corte di cassazione «ogni fatto rilevante sotto il profilo disciplinare». La valutazione circa la sussistenza del possibile presupposto della grave violazione di legge, che impone di trasmettere l'ordinanza anche al PG e non solo al Ministro, è rimessa al magistrato che si pronuncia sull'istanza di riparazione.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La Commissione Giustizia ha avviato l'esame della proposta di legge C. 1206 (Costa), iscritta all'ordine del giorno in quota opposizione, il 3 aprile 2019. Dopo aver approvato alcuni emendamenti, il 19 giugno la Commissione ha conferito, all'unanimità, il mandato al relatore.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul provvedimento la Commissione Affari costituzionali ha espresso un parere favorevole.