

Riforma Orlando: la delega in materia di misure di sicurezza personali. Verso un ridimensionamento del sistema del doppio binario, di Gian Luigi Gatta

penalecontemporaneo.it, 20 giugno 2017

1. A tre anni di distanza dalla l. 28 aprile 2014, n. 67 (“Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili”), la **riforma del sistema sanzionatorio penale** torna ad essere oggetto di una delega legislativa, che il Governo dovrà (*rectius*, potrà) attuare nel termine di un anno dall’entrata in vigore della legge ‘Orlando’, definitivamente approvata dalla Camera e attualmente in attesa di promulgazione.

Come il lettore ricorderà, nel 2014 la richiamata legge delega mirava al riassetto del ‘binario principale’ di quel sistema: riguardava cioè le pene e aveva tra l’altro l’ambizione di introdurre pene detentive non carcerarie, da eseguirsi presso il domicilio: un’ambizione frustrata, essendo rimasta la delega sul punto inattuata. E’ d’altra parte ben noto che la stessa legge ha portato diversi frutti: tra questi, gli istituti della sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato e della esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto.

In questa nuova occasione, invece, è il **‘secondo binario’ del sistema sanzionatorio ad essere oggetto di una altrettanto ambiziosa riforma**: quello delle **misure di sicurezza** e, in particolare, di quelle personali (la delega *non riguarda* pertanto la confisca e le misure di sicurezza patrimoniali in genere). Si tratta notoriamente di misure che interessano l’**autore di reato socialmente pericoloso** e che, secondo un assetto che risale al codice Rocco, si aggiungono alla pena (per gli imputabili e i semi-imputabili), ovvero rappresentano l’unica misura applicabile (per i non imputabili): la libertà vigilata e l’espulsione dello straniero (tra quelle non detentive); la casa di lavoro, la colonia agricola, le comunità per i minori (già riformatorio giudiziario) e il ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura e di custodia (tra quelle detentive); le ultime due già oggetto di un ampio intervento di riforma, negli anni scorsi, che come il lettore ricorderà ha portato alla *chiusura degli OPG* e all’introduzione delle *residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)*.

2. La legge appena approvata mette a frutto i **lavori del Tavolo 11 degli Stati Generali dell’Esecuzione Penale** promossi nel 2015/2016 dal Ministro Orlando e coordinati dal Prof. Glauco Giostra. Il criterio direttivo di fondo è orientato non all’eliminazione (da più parti in dottrina da tempo auspicata), bensì a un **considerevole ridimensionamento del sistema del doppio binario** – questa l’idea guida – **a vantaggio di misure a carattere riabilitativo e terapeutico e del minor sacrificio possibile della libertà personale**, fatto salvo il (non sempre semplice) temperamento con le esigenze di prevenzione e tutela della collettività.

La legge delega (art. 1, comma 16, lett. c) distingue le posizioni dei soggetti imputabili, semi-imputabili e non imputabili.

a) Per i **soggetti imputabili** il regime del **doppio binario (applicazione congiunta di pene e misure di sicurezza personali)** viene limitato ai **soli gravi delitti previsti dall’art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p.** Si tratterebbe di una novità di non poco conto, che da un lato, in relazione alle misure di sicurezza detentive e para-carcerarie (casa di lavoro e colonia agricola, misure che interessano oggi alcune centinaia di persone) *impedirebbe la duplicazione di fatto della pena detentiva* (ad es., in relazione all’autore seriale di furti, giudicato socialmente pericoloso) e che, dall’altro lato – problematicamente – aggiungerebbe un ulteriore tassello al *regime giuridico differenziato* per gli autori dei reati richiamati dalla citata disposizione del codice di rito. Da notare che la delega fa riferimento, genericamente, alle misure di sicurezza personali, compresa pertanto anche la *libertà vigilata*. Senonché a me pare che più di una ragione suggerisca al legislatore delegato di valutare la scelta di limitare agli autori dei suddetti gravi reati le *sole* misure di sicurezza *detentive*; una scelta

che terrebbe conto delle istanze di difesa sociale e che sarebbe compatibile con il criterio del “minor sacrificio possibile della libertà personale”, esplicitato dal legislatore.

b) Per i **soggetti semi-imputabili** si prevede poi addirittura l'**abolizione del sistema del doppio binario** e l'introduzione di un *trattamento sanzionatorio finalizzato al superamento delle condizioni che hanno diminuito la capacità dell'agente*, anche mediante il ricorso a **trattamenti terapeutici o riabilitativi** e l'accesso a misure alternative (da intendersi non in senso tecnico, auspicabilmente), sempre compatibilmente con le esigenze di tutela della sicurezza pubblica. La riforma messa in cantiere indica dunque al legislatore delegato, in sostanza, di proseguire sulla strada della sanitarizzazione delle misure per i semi-imputabili, aperta con il recente superamento, assieme agli OPG, delle Case di Cura e di Custodia, che oggi hanno il volto delle REMS. Anche in questo caso la legge delega fa genericamente riferimento alle misure di sicurezza personali, comprese quelle non detentive. Il Governo – anche sulla scorta dell'esperienza giurisprudenziale – avrà pertanto l'occasione per rivedere il ruolo della libertà vigilata come possibile misura in grado di contemperare istanze di cura e di controllo dell'autore di reato socialmente pericoloso.

c) Per i **soggetti non imputabili**, infine, si prospettano a *fortiori* **misure terapeutiche e di controllo** ispirate all'esigenza primaria della **cura**, all'interno di strutture a ciò deputate, *fuori dal circuito carcerario*. Si ribadisce pertanto la scelta di fondo realizzata con il superamento degli OPG e si fa un passo ulteriore e controverso rendendo le REMS un luogo di eccellenza della **'sanità penitenziaria'**. La legge delega prevede infatti di destinare a quelle strutture – appena realizzate e già ai limiti della capienza – non solo (in via definitiva, prioritariamente, ma anche provvisoria) gli autori non imputabili e socialmente pericolosi, ma anche *“tutti coloro per i quali occorra accertare le relative condizioni psichiche, qualora le sezioni degli istituti penitenziari alle quali sono destinati non siano idonee, di fatto, a garantire i trattamenti terapeutico-riabilitativi, con riferimento alle peculiari esigenze di trattamento dei soggetti e nel pieno rispetto dell'articolo 32 della Costituzione”*. E' una previsione criticata da alcuni fautori della chiusura degli OPG (compreso l'ex Commissario Governativo, Franco Corleone), considerato che **potrebbe mettere in crisi il sistema delle REMS** se il loro prevedibile sovraffollamento non dovesse essere evitato mediante l'apertura di nuove strutture, da un lato, e se un diverso criterio di delega per il riordino della medicina penitenziaria, dall'altro lato, non dovesse scongiurare l'esito di un sistematico ricovero di detenuti nelle REMS (esito che alcune voci critiche paventano parlando addirittura di 'rischio di riapertura degli OPG'). Evidente, dunque, l'opportunità per il legislatore delegato di coordinare sul punto i propri interventi.

3. Restano da segnalare ancora **due ulteriori temi di fondo** rimessi al legislatore delegato.

Il primo – che a ben vedere rappresenta una premessa della complessiva riforma – riguarda il capitolo dell'*imputabilità* ed è rappresentato dalla ridefinizione della **nozione di infermità**, da realizzarsi “mediante la previsione di clausole in grado di attribuire rilevanza, in conformità a consolidate posizioni scientifiche, ai **disturbi della personalità**”. Il legislatore mostra di recepire quanto acquisito dalla giurisprudenza, almeno a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite Raso del 2005 (Cass. S.U. 25.1.2005, n. 9163, Raso, CED 230317), e mette sul tavolo del legislatore delegato un tema centrale nel dibattito dei giuristi e degli psichiatri, di rilevante impatto nella prassi (come testimonia il numero delle decisioni, anche di legittimità, in cui viene in rilievo il tema della rilevanza dei più vari disturbi della personalità ai fini del giudizio sull'imputabilità).

Il secondo tema di portata generale riguarda infine l'**ambito di applicazione delle misure di sicurezza rispetto al tempo** e, pertanto, la disciplina oggi contenuta nell'art. 200 c.p. La delega prevede il **“divieto di sottoporre a misure di sicurezza personali per fatti non preveduti come reato dalla legge del tempo in cui furono commessi”**. Si ribadisce – e si esplicita – *un principio che è pacifico* in dottrina e in giurisprudenza (cfr. ad es. G. Marinucci, E. Dolcini, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, V ed. aggiornata da E. Dolcini e G.L. Gatta, Giuffrè, 2015, p. 106; Cass. Sez. I, 11.3.2005, n. 13039, Santonocito, CED 231598). *Si è invece persa l'occasione per affrontare ciò che invece pacifico non è, e cioè se una misura di sicurezza prevista da una legge*

posteriore possa trovare applicazione nel caso in cui la legge del tempo in cui il soggetto ha agito configurasse il fatto come reato, ma non prevedesse l'applicabilità di quella misura (per la soluzione negativa, con riferimento all'espulsione dello straniero disposta come misura di sicurezza, Cass., Sez. II, 18.5.2010, n. 24342, Muhammad, CED 247862).