

LE MISURE DI PREVENZIONE IN UNA PROSPETTIVA DI DIFESA SOCIALE (*)

1. - Le misure di prevenzione in uso nel nostro ordinamento (la cui disciplina fondamentale è dettata dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423) sono sempre in discussione; se ne contesta il sottofondo razionale, si critica il loro regime normativo, si sottolinea la mancanza di validi criteri di applicazione, si richiama l'attenzione sui pericoli di abusi che possano trasformarle in atti vessatori di discriminazione sociale per categorie di cittadini sgradite ai gruppi dominanti. Se ne è parlato diffusamente in recenti convegni di studio⁽¹⁾ e riteniamo opportuno far eco a varie critiche che ci sembrano particolarmente importanti, con l'intento di contribuire ad una migliore ricostruzione ideologica e pratica di questo genere di misure.

Invero, non riteniamo affatto che esse debbano essere abolite del tutto. Le strutture penalistiche tradizionali appaiono ormai a molti come insufficienti a garantire la sicurezza e l'ordine della società, qualunque sia il concetto di «sicurezza» e di «ordine» che si voglia accettare. Il diritto penale si è andato affinando, da una parte nella tendenza della dottrina giuridica a colpire con sanzioni punitive principalmente le manifestazioni di volontà riprovevoli da un punto di vista etico-sociale (*Willenstrafrecht*, o diritto penale della volontà)⁽²⁾, dall'altra nella tendenza ad elaborare le sanzioni in modo da farne uno strumento di recupero sociale degli autori di reati (teoria della difesa sociale)⁽³⁾. Ma in una tale prospettiva l'individuo è preso in considerazione soltanto dopoché sia stato accertato autore di specifici fatti ricadenti in un'ipotesi normativa penale; e quindi, per assicurare una effettiva protezione della società contro ogni manifestazione di

(*) Da *Rass. Studi Penit.*, 1974, pp. 907 ss.

(1) Ricordiamo particolarmente il recente Convegno, organizzato dal «Centro Nazionale di prevenzione e Difesa sociale» (Alghero, 26-28 aprile 1974), in cui sono stati trattati molteplici aspetti della relativa problematica, di diritto costituzionale, processuale, amministrativo e di orientamento criminologico.

(2) Cfr. BETTIOL, *Sul diritto penale dell'atteggiamento interiore*, in «Riv. it. di Dir. e Proc. pen.», 1971, p. 3.

(3) Cfr. ANGEL, *La Défense Sociale Nouvelle*, Paris, 1954; GRAMATICA, *Principi di Difesa Sociale*, Padova, Cedam 1961.

delinquenza, sarebbe necessaria un'azione quasi «a tappeto» di accertamento dei reati commessi e di tutti i responsabili di essi. È un traguardo che non solo è stato sempre lontano dall'essere raggiunto, ma che si va sempre più allontanando nel presente, per un complesso di ragioni: in primo luogo, parecchi fatti che sono stati preveduti come reati dalla legge scritta, talvolta con severi intenti di persecuzione (come gli aborti, i vilipendi di alcune istituzioni), non vengono neppure denunziati, poiché oggi offendono soltanto alcune persone particolarmente sensibili a certi valori che in passato erano rispettati da larghe maggioranze; in secondo, la vigilanza degli organi di polizia giudiziaria è insufficiente a penetrare tanti complessi avvenimenti che sboccano in reati e che spesso sarebbero punibili autonomamente a titolo di reato (associazioni per delinquere, pubbliche istigazioni a commettere reati, tentativi non riusciti e rimasti nell'ombra); in terzo luogo, si ha una massa di comportamenti che presentano caratteri incerti, sì che è difficile classificarli con sicurezza fra i reati (atti devianti, che allarmano la coscienza collettiva ed offendono indirettamente interessi privati o pubblici penalmente tutelati). In realtà, molti reati sfuggono del tutto alla conoscenza degli organi preposti al rilevamento dei fatti criminosi, mentre per altri o non si giunge affatto all'identificazione degli autori, o si riesce a scoprire soltanto gli autori immediati e non è possibile risalire a coloro che hanno creato le premesse per la loro ideazione, organizzazione ed esecuzione.

Ad una siffatta carenza non è certamente possibile sopperire modificando i criteri processuali accettati in tutti gli ordinamenti democratici per l'utilizzazione della prova penale, nel senso di rendere sufficiente una *probatio minus plena* per condannare o almeno per applicare misure di prevenzione speciale a coloro che siano raggiunti da indizi di colpevolezza non del tutto sicuri. A parte il fatto che in parecchi reati non affiorano indizi di sorta (formano la massa della delinquenza che si suol designare con il nome inglese *dark number* o con quello francese di *chiffre noir* e che preferiamo chiamare «delinquenza latente») e che in altri si riesce a raccogliere semplici sospetti, che non raggiungono nemmeno il livello di indizi, non ci sembra affatto lecito prevedere una specie di «scala» di maggiore o minore gravità di indizi o di prove, per adottare misure penali ove si raggiunge un certo grado di probabilità e misure di altro genere quando si rimanga al disotto di esso. Giustamente prevale, in tutti gli ordinamenti civili, il criterio di consentire l'applicazione delle sanzioni penali soltanto in caso di accertamento pieno della colpevolezza, senza ricorrere nemmeno a misure minori in caso di mancanza o di insufficienza della prova.

Un'altra via che fu battuta in passato dai giuristi tedeschi fu quella dell'adozione di misure repressive nei confronti di persone aventi una condotta di vita orientata criminalmente: è la nota teoria dei «tipi

d'autore» (*Tätertyp*) (4). Essa è stata ormai abbandonata, anche per le risonanze politiche che richiama alla mente, ma presenta aspetti criminologicamente interessanti, ai fini dello studio di alcune personalità socialmente inadattate o mal adattate e del trattamento che può essere riservato ad esse (5). Tuttavia, anche questo genere di lotta alla criminalità non rappresenta un rimedio adeguato all'insufficienza delle strutture penali, poiché l'individuazione dei tipi d'autore presuppone l'accertamento di condotte rispondenti a specifiche ipotesi penali e non consente l'utilizzazione di fatti che non presentano con sicurezza tutti gli estremi di un reato.

Una via quasi di ripiego seguita da lungo tempo nel nostro ordinamento è quella delle misure di prevenzione da applicare alle persone socialmente pericolose. Esse prendono le mosse dalla legge 26 febbraio 1852 del Regno Sardo, che prevede provvedimenti di polizia per gli oziosi ed i vagabondi; cui seguirono l'ordinamento di pubblica sicurezza (legge 23 giugno 1854), la legge contro il brigantaggio (15 agosto 1863), la legge 6 luglio 1871, il T.U. delle leggi di pubblica sicurezza 30 giugno 1889, n. 6144, per giungere poi al T.U. 6 novembre 1926, n. 1848 ed al T.U. 18 giugno 1931, n. 773, del quale la legge 27 dicembre 1956 è una filiazione (6). La formulazione dei suddetti testi legislativi fa pensare che si sia guardato ad una tipologia di persone (oziosi, vagabondi, diffamati, proclivi a determinate specie di reati), ma basta un rapido esame delle norme e dei lavori preparatori per rendersi conto che il legislatore italiano non ha mai avuto l'ambizione di creare una illuminata tipologia del genere, la quale presupporrebbe una chiara impostazione scientifica a base criminologica ed esigerebbe un serio lavoro diagnostico sui caratteri fisio-psichici e sulla storia individuale dei possibili soggetti delle misure stesse.

In realtà, la *ratio legis*, svincolata dalle vedute socio-politiche dei ministri proponenti, è da cogliere nell'intento di fissare talune situazioni obiettive di cose, sia pur correlate al modo di vivere abituale di tali soggetti, che destino preoccupazione nella maggioranza dei consociati. Il termine «pericoloso» viene dai testi attribuito alle persone, ma a ben guardare va riferito alle situazioni in cui queste si son venute a trovare: in tal senso la giurisprudenza posteriore al

(4) Il principale esponente è il METZGER (cfr. *Diritto penale*, traduzione italiana, Padova, Cedam, 1935) e le critiche principalmente rivolte a tale teoria le rimproverano di aver fornito agli ideologi del nazionalsocialismo tedesco un notevole appiglio giuridico per la persecuzione di uomini e di gruppi.

(5) Cfr. CALVI, *Tipo criminologico e tipo normativo d'autore*, Padova, Cedam, 1967.

(6) Ricordiamo che le disposizioni del T.U. del 1931 concernenti l'ammonizione e le altre misure di pubblica sicurezza, contenute negli artt. da 164 a 176, furono dichiarate costituzionalmente illegittime con sentenza 19 giugno 1956, n. 11, della Corte Costituzionale ed a ciò seguì l'emanazione della legge 27 dicembre 1956.

1956 ha interpretato le norme in vigore, nell'applicare le misure di prevenzione di maggiore gravità.

Questo modo di vedere trova innegabili ostacoli concettuali nel fatto che sono raggruppate in una categoria unitaria le misure della diffida e del rimpatrio, previste dagli artt. 1 e 2 della legge del 1956, e quelle della sorveglianza speciale semplice o accompagnata dal divieto di soggiorno, o dall'obbligo di soggiorno in un dato comune, prevista dall'art. 3. Invero, nell'art. 1, n. 1, si parla ancora di «oziosi e vagabondi abituali, validi al lavoro» e costoro sono accomunati in un uguale trattamento a coloro che sono dediti a traffici illeciti, svolgono attività contrarie alla morale e al buon costume, sono ritenuti alimentare le proprie risorse con il ricavato di attività criminose o moralmente riprovevoli. Riteniamo che la previsione della prima ipotesi rappresenti un residuo storico delle norme più antiche, espressione di una mentalità politica espressa nella «restaurazione» del primo ottocento, e che una interpretazione logica debba indurre a scorgere anche nella indicazione categoriale degli oziosi e dei vagabondi validi al lavoro una rappresentazione di situazioni oggettivamente configurabili, cioè quella di mancata scelta di un lavoro disponibile da parte di persona idonea a svolgerlo, o quello di mancata scelta di una residenza stabile da parte di persona che sarebbe stata in grado di procurarsela.

È compito dell'interprete il sanare, nella fase applicativa, le disarmonie riscontrabili fra le varie disposizioni di una legge (o fra le disposizioni di una legge e quelle di un'altra), cercando di cogliere lo spirito dell'intera normativa; e nella specie, un'attenta opera interpretativa, compiuta con propositi costruttivi e non soltanto critici, autorizza a ritenere che le misure di prevenzione sono tutte previste in funzione di «fattispecie» determinate (accostabili al concetto di *Tabestand* elaborato dal diritto penale) e non di una tipologia personale.

Sono stati ripetutamente formulati dubbi sulla costituzionalità delle relative norme, con argomentazioni penetranti e suggestive, ma la Corte Costituzionale ha, con ripetute pronunzie, respinto tutte le questioni proposte (7). In alcune decisioni, è stato messo in risalto

(7) Citiamo le seguenti sentenze della Corte Costituzionale, che hanno dichiarato l'infondatezza delle questioni sollevate: 30 giugno 1960, n. 45; 28 dicembre 1962, n. 126; 23 marzo 1964, n. 23; 30 giugno 1964, n. 68; 21 giugno 1966, n. 75; 17 marzo 1969, n. 32; ordinanza 2 febbraio 1972, n. 22; sentenza 14 gennaio 1974, n. 3. Ricordiamo che la Corte di Cassazione ha più volte ritenuto manifestamente infondate le relative questioni di legittimità costituzionale: cfr. sent. 28 ottobre 1968, n. 1383; 28 aprile 1969, n. 667; 4 febbraio 1970, n. 229; 20 ottobre 1970, n. 705; 9 dicembre 1970, n. 2736; 8 ottobre 1971, n. 644; 22 novembre 1972, n. 1030. In dottrina, cfr. ELIA, *Le misure di prevenzione fra l'articolo 13 e l'art. 25 della Costituzione* in «Giur. Cost.», 1964, n. 938; BARBERA, *Sulla legittimità costituzionale delle misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la pubblica moralità*, in «Giur. Cost.», 1969, p. 325; nonché le relazioni di BRICOLA ed altri, presentate nel Convegno di Alghero, citato nella nota 1.

come il trattamento di prevenzione sia in regola con i principi basilari del nostro ordinamento, proprio perché si tratta di situazioni tipiche previste dal legislatore come condizioni essenziali per l'adozione delle varie specie di misure.

In conclusione, reputiamo che sia possibile dare alle misure di prevenzione una valida sistemazione nel seno del nostro diritto positivo, ma ciò non ci esime dall'esprimere meditati giudizi critici sul modo in cui esse sono concepite ed attuate nella legislazione e nella pratica.

2. — Dalla storia dell'istituto emerge chiaro che le misure di prevenzione sono state sempre concepite dal legislatore italiano come qualcosa di sostanzialmente diverso dalle pene e misure di emergenza, sebbene le une e le altre tendano parallelamente a combattere forme di comportamento individuale ritenute contrarie alle regole della buona convivenza, mediante un'azione che inevitabilmente comprime la libertà di movimento e d'iniziativa degli interessati (8). La diversificazione tra le misure di prevenzione e quelle penali assume aspetti giuridici più evidenti, se si considera che le prime raggruppano interventi amministrativi e giudiziari, mentre le altre non hanno ormai alcun carattere amministrativo: invero, la esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza è ormai solidamente inquadrata negli schemi del processo penale, sebbene in origine si fosse manifestata la tendenza a considerare «amministrative» le misure di sicurezza, in omaggio alla denominazione data dal Codice penale (titolo VIII del libro I).

La legislazione attuale stabilisce una netta dicotomia fra le misure di prevenzione che vanno applicate con provvedimento del questore (diffida e rimpatrio con foglio di via obbligatorio) e quelle che vanno applicate con provvedimento dell'autorità giudiziaria (sottoposizione alla vigilanza speciale della pubblica sicurezza, con eventuale aggiunta del divieto di soggiorno in certe zone del territorio nazionale o dell'obbligo di soggiorno in un luogo determinato). L'origine di questo dualismo è di natura storica: nell'evoluzione legislativa sopra ricordata, si cominciò con l'affidare all'autorità amministrativa ogni competenza in materia, poi si cercò di introdurre qualche garanzia di giurisdizione con l'ingresso di magistrati ordinari nelle commissioni chiamate ad applicare le misure più fortemente limitative e con la fissazione di rudimentali regole di contraddittorio, e soltanto con la legge del 1956, apprestata dopo la sentenza 3 luglio 1956, n. 11, della Corte

(8) Gli stretti rapporti fra il diritto penale e la materia degli istituti di prevenzione sono stati messi in risalto dalla dottrina; cfr. VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, in «Studi in onore di B. Petrocelli» (Milano, Giuffrè, 1972), vol. III, p. 1591; NUVOLONE, *La prevenzione nella teoria generale del diritto penale*, in «Riv. It. di Dir. e Proc. pen.», 1956, p. 13; PIRODDI, *Le misure di prevenzione di pubblica sicurezza*, Roma, 1971.

Costituzionale (che rilevò l'illegittimità della procedura soprattutto per le modalità di composizione delle commissioni), furono gettate le basi per una certa giurisdizionalizzazione, per altro limitata all'applicazione delle misure più gravi.

È purtoppo una caratteristica di molte leggi emanate negli ultimi anni nel nostro Paese l'occasionalità della deliberazione: alcune sono state concepite ed approvate di urgenza per colmare vuoti legislativi sorti dopo la dichiarazione di incostituzionalità di norme preesistenti, altre per attuare all'ultima ora impegni internazionali, altre per soddisfare le reazioni della pubblica opinione di fronte a certi fenomeni specifici. Tutto ciò non giova all'organicità della legislazione e crea notevoli problemi interpretativi, poiché diventa sommamente arduo procedere ad un'interpretazione sistematica (l'unica che garantisce la coerenza dell'intero ordinamento giuridico) allorché le linee del sistema non si intravedono più a causa dell'intersecarsi fra le direttrici di diverse leggi, aventi ciascuna una *ratio* propria, la quale ignora i motivi ispiratori delle altre. Pertanto, dottrina e giurisprudenza debbono compiere un improbo lavoro di riordinamento concettuale per poter raggruppare in una visione unitaria tutte le misure di prevenzione oggi in vigore. Non è facile ricomporre l'architettura di un sistema orientato verso due poli di attrazione giuridica così distanti, come quello amministrativo e quello giurisdizionale. Non intendiamo risolvere nel presente articolo tutte le questioni essenziali relative alla configurazione delle misure di prevenzione nel loro complesso, ma riteniamo di poter affermare che ad esse è stato costantemente attribuito un contenuto di diritto amministrativo, materiato di interventi dell'autorità di pubblica sicurezza per impedire il contatto delle persone ritenute «pericolose» con determinati ambienti. Il rimpatrio obbligatorio, il divieto di soggiorno in alcune province o in alcuni comuni, l'obbligo di soggiorno in un dato comune esprimono chiaramente l'interesse della pubblica amministrazione di tener lontani quei soggetti da località dove i rapporti sociali per loro più accessibili possono dare facili occasioni ad attività socialmente nocive. La sorveglianza speciale è caratterizzata da continui controlli rivolti a stornare la costituzione di rapporti tali da agevolare simili occasioni. La diffida ha carattere preparatorio, in quanto condiziona l'applicabilità delle misure più gravi, ai sensi dell'art. 3 della legge del 1956 (non costituisce tuttavia condizione indispensabile per l'applicazione di quelle destinate a colpire la «mafia», giusta la legge 31 maggio 1965, n. 575). Si tratta quindi di interventi intesi a creare una specie di coibente nelle relazioni fra l'individuo ed i gruppi sociali con cui può venire a contatto; interventi che somigliano, per alcuni versi, a quelli di carattere penale perché, dovendo per necessità di cose prendere come punto di riferimento l'individuo e sottoporlo a controllo, si risolvono in limitazioni della libertà personale dello stesso. Senonché, si tratta di interventi,

per così dire, «esterni», che non comportano alcuna azione di condizionamento della personalità: manca qualsiasi indagine sulle eventuali carenze fisio-psichiche dell'interessato (assimilabile all'osservazione che viene effettuata per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza) e non è previsto alcun trattamento rieducativo inteso a favorire il suo riadattamento sociale. Ciò trova spiegazione del fatto che colui il quale è sottoposto a misure di prevenzione non dovrebbe avere alcuna qualifica, di delinquente o di persona socialmente pericolosa in senso criminale, poiché le dette misure non sono la conseguenza di un'accertata colpevolezza per fatti costituenti reato o quasi-reato, ma il rimedio contro una situazione di rapporti sociali giudicati obiettivamente capaci di far germogliare manifestazioni di criminalità. La qual cosa non vuol dire soltanto una vigilanza sul comportamento del soggetto, rivolto a vietargli di commettere azioni aventi carattere di reato, ma anche una vigilanza sulla penetrazione di lui in taluni ambienti dove fiorisce la delinquenza associata. È questo uno dei fenomeni obiettivamente più pericolosi per la tranquillità collettiva, uno dei più sentiti dalla coscienza sociale, il quale ha dato vita negli ultimi anni ai reati più allarmanti; sequestri di persona a scopo di ricatto, rapine in banca, su treni e in locali pubblici, atti di terrorismo con pretese politiche o di altro genere. La scoperta di simili reati ben di rado ha portato alla individuazione di tutti i responsabili ed allo stroncamento di tutte le radici delle relative organizzazioni: individui isolati e gruppi più o meno clandestini rimangono spesso liberi di operare e di trovare collaboratori per future imprese forse ancor più gravi. Ciò è stato puntualmente percepito dal legislatore allorché ha intrapreso la battaglia contro la mafia; ma questo fenomeno non è esclusivo né localizzato, e rappresenta un aspetto particolare di un *modus operandi* al servizio della sopraffazione voluta da gruppi facinorosi di varia estrazione. Le misure di prevenzione assolvono in tal modo ad una funzione pratica di innegabile importanza, ed in tal senso pensiamo che debba essere sviluppata la giustificazione ideologica della loro permanenza nel nostro ordinamento e debba essere orientata la loro disciplina legislativa.

3. — La caratteristica della mancanza di un trattamento rappresenta, a nostro avviso, il vero punto debole delle misure di prevenzione. Se in una concezione umanitaristica dell'intervento autoritario dello Stato la funzione precipua delle misure penali sta nel recupero sociale degli individui ritenuti pericolosi per sé e per gli altri, è possibile che in un settore tanto consimile questa esigenza sia completamente negletta? Se il canone dell'individualizzazione del trattamento vale in generale per tutte le misure di difesa della società contro le manifestazioni di pericolosità facenti capo al comportamento dell'uomo (dalle pene alle misure di rieducazione per i minorenni, dall'isolamento degli

infermi di malattie infettive alle cure psichiatriche in internato o ambulatorie), come mai esso deve rimanere ignorato per le misure di prevenzione?

Le misure di prevenzione, intese come misure di semplice emarginazione degli individui scomodi per la quiete collettiva, si presentano attualmente un reliquato di strutture giuridiche superate. Occorre dare ad esse un contenuto concreto di aiuto sociale, che offra ai soggetti effettive possibilità di reinserimento, tenendo conto sia delle difficoltà che simili forme di emarginazione creano per l'assunzione di un accettabile «ruolo sociale», sia delle carenze che nella loro personalità si sono venute accumulando nella loro storia individuale.

In relazione a questo secondo aspetto, si può eccepire che l'osservazione della personalità, necessario presupposto per la messa in opera di un trattamento recuperatorio, non sarebbe giustificabile nei confronti di persone che non sono state formalmente ritenute colpevoli di fatti costituenti reato (o quasi reato). Reputiamo che una obiezione del genere possa essere facilmente confutata, ricordando che l'osservazione già è praticata per i minori i quali si trovano in pericolo di disadattamento, e che comunque una diagnosi sulle condizioni attuali della personalità non debba suonare offesa per nessuno, se essa non è destinata a sboccare in un giudizio di riprovazione sociale. Gli esami somatici, neurologici, psichici (e se occorre psichiatrici) non possono essere in alcun modo considerati infamanti, essendo ormai caduti nei Paesi i pregiudizi che facevano qualificare i disturbi e le malattie in termini di disvalore. Le inchieste sociali anamnestiche, specialmente se condotte con la collaborazione volontaria dell'interessato, possono parificarsi alle indagini sanitarie, anche perché i dati raccolti sono destinati a rimanere segreti. Senza dubbio, gioverebbero a tutti, ed in prima linea agli stessi interessati, accertamenti diagnostici completi, idonei a mettere in luce difetti organici e funzionali, disturbi psichici dovuti ad esperienze passate, carenze culturali e tecniche relative alle attività professionali esercitate in precedenza.

L'osservazione servirebbe certamente a gettar le basi per un vero e proprio trattamento dei sottoposti a misure di prevenzione; ed in certi casi, addirittura ad orientare in partenza le autorità competenti nella scelta della misura appropriata. Il munire di foglio di via obbligatorio una persona affetta da notevoli disturbi psichici può produrre conseguenze imprevedibili, dalla fuga incosiderata al tentativo di suicidio; anche la diffida può generare stati di frustrazione i quali possono creare le premesse per più gravi manifestazioni di condotta antisociale. Da vari anni è stata lanciata l'idea (9) di centri

(9) Cfr. DI TULLIO, *Principi di criminologia clinica e psichiatrica forense*, Roma, Ist. It. di Medicina Sociale, 1963; CANEPA, *I centri regionali di profilassi criminale*, in «Quaderni di Criminologia Clinica». Atti del II Congresso Nazionale di Criminologia, 1966.

criminologici, i quali potrebbero trovar sede presso gli uffici inquirenti; essi potrebbero essere utilizzati anche ai fini delle misure di prevenzione.

Il punto focale resta quello del trattamento, il quale dovrebbe atteggiarsi, nell'esecuzione delle dette misure, con modalità particolari. Il trattamento in internato ha avuto negli ultimi anni una notevole evoluzione teorica e pratica e si è formata una metodologia che cerca di appoggiarsi a concezioni scientifiche; per quanto oggi si presentino difficoltà nuove, dovute alla penetrazione delle tendenze contestatrici negli istituti penitenziari, le quali hanno attivato nuove dinamiche nei gruppi dei detenuti e degli internati per misure di sicurezza. Quello da svolgere in relazione alle misure in istato di libertà si presenta per parecchi versi più complicato, poiché è più agevole organizzare attività lavorative, istruttive e di tempo libero entro gli istituti che non indirizzare e seguire, con precise finalità tattiche, una pluralità di individui isolati in attività esterne, che determinano inserimenti occasionali o permanenti entro gruppi di imprevedibile costituzione e di multiformi caratteristiche. Non riteniamo di dover dare suggerimenti per una simile azione d'impulso, di controllo e di sostegno, poiché i metodi di trattamento in libertà, elaborati dagli operatori di servizio sociale, si sviluppano e si consolidano nell'esperienza di una realtà mutevole, che presenta casi sempre nuovi; desideriamo però rilevare che la peggior tattica è quella di abbandonare gli individui a sé stessi in un ambiente che di per sé offre molte più occasioni criminogene che possibilità di felice reinserimento nella vita attiva della generalità. È quel che purtroppo avviene nella maggioranza dei casi, all'atto dell'esecuzione della sorveglianza speciale, anche quando è accompagnata dal divieto di soggiorno e perfino quando è imposto il soggiorno in un dato comune. Non mancano certamente gli interventi assistenziali delle autorità locali, ma essi vengono accordati in maniera saltuaria e senza una coordinazione che consenta di indirizzarli ad un fine unitario di recupero sociale valido per l'immediato presente e per l'avvenire. Eppure, l'opportunità di una attenta programmazione è evidente proprio allorché il soggetto si trova in una situazione che vincola i suoi rapporti con il mondo esterno, o precludendogli alcune relazioni in un certo numero di comuni o di province, o costringendolo a circoscriverle in un solo comune. In simili condizioni, è possibile seguire più da vicino non solo i movimenti, ma anche il genere di rapporti che il soggetto intesse con altre persone, controllando gli interessi che li determinano e le possibili finalità a cui mirano. È noto che negli ultimi anni parecchi individui obbligati a soggiornare in località distanti dai comuni di origine e di residenza sono riusciti a riprendere le fila di associazioni criminose (per lo più, di tipo mafioso) ed a tramare nuovi delitti: ciò è stato possibile perché la mera sorveglianza di polizia, per sua natura limitata agli aspetti esteriori del

comportamento, non è riuscita a penetrare il sottofondo di talune relazioni ed i veri obiettivi di talune attività svolte da costoro. Non solo è aumentato il pericolo per la tranquillità e per l'ordine collettivo a causa del diffondersi di organizzazioni di carattere mafioso fuori delle regioni in cui il fenomeno della mafia aveva avuto nascita e sviluppo, ma si è registrato un vistoso fallimento delle misure di prevenzione applicate, che hanno avuto effetto creminogeno anziché di riadattamento. Così non sarebbe probabilmente avvenuto, se accanto alla vigilanza di polizia, tendenzialmente negativa (nel senso di un controllo diretto semplicemente all'«agere» dell'interessato, per impedire azioni percettibili di violazione della legge), si fosse realizzata anche un'opera di conoscenza profonda dei suoi interessi, di orientamento e di aiuto, qual'è quella dell'assistenza sociale.

Occorre quindi un trattamento programmato, condotto per iniziativa e sotto la continua vigilanza di un organo speciale, il quale dovrebbe essere costituito con caratteri di imparzialità e d'indipendenza dal potere politico e da quello amministrativo, e potrebbe essere modellato sull'esempio del giudice di sorveglianza, purché reso più efficiente secondo le nuove vedute.⁽¹⁰⁾ Esso dovrebbe ovviamente essere individualizzato sulla base di una congrua osservazione della personalità compiuta all'inizio della misura e nel corso della sua esecuzione, ed accompagnato da opportune garanzie di tutela dei diritti individuali, con l'intervento di patrocinatori e l'osservanza di regole di procedura abbastanza chiare e precise.

Si tratta di interventi che dovrebbero non essere orientati in senso precipuamente psicoterapeutico, ma avere i caratteri di base dell'assistenza sociale, in quanto dovrebbero consistere in una «supervisione» dei rapporti in cui il soggetto viene a trovarsi con altre persone, naturalmente non con intenti delatori, ma con lo spirito proprio del servizio sociale. Interventi di penetrazione dei veri interessi del soggetto, di incoraggiamento per le iniziative accettabili, di sostegno affettivo, di rafforzamento dei vincoli familiari e dei rapporti con persone e con gruppi moralmente sani, senza creare legami sentimentali di tipo psicoanalitico fra il soggetto e colui che cura il trattamento, e con il normale obbligo del segreto professionale. Per altro, un'assistenza psicoterapica potrebbe integrare il trattamento per coloro che ne avessero bisogno, specialmente nei casi in cui gli stessi interessati, consapevoli della propria incapacità di sufficiente resistenza agli stimoli delittuosi, richiedessero o accettassero spontaneamente tale aiuto. Così come potrebbero essere prestate altre forme di assistenza: istruzione culturale, perfezionamento in una professione, ricerca di un'occupazione, cure sanitarie, aiuti materiali e morali ai prossimi congiunti dei

(10) Cfr. TARTAGLIONE, *Le funzioni del giudice di sorveglianza*, in questa Rassegna, 1972, p. 173 ss.

soggetti. Il tutto dovrebbe comunque essere coordinato verso un solo fine: quello di tener lontano ciascun oggetto dalle occasioni criminogene e di rafforzare le sue risorse in senso socialmente utile.

4. — Possiamo così tirare le fila per una nuova impostazione ideologica delle misure di prevenzione, in chiave con le vedute della teoria di difesa sociale. Non intendiamo certo costituire un sottofondo virtuale di mere proposizioni retoriche, una specie di «castello» in senso psicoanalitico, per dare una base razionale di nobile aspetto umanistico a misure sorte con mere finalità di polizia; ma, riconosciuta la necessità di apprestare misure del genere per una migliore protezione ecologica alla pace e all'ordine della collettività, utilizzare le strutture giuridiche accolte nel nostro sistema con il nome di misure di prevenzione ed armonizzarle con la concezione umanistica e socialmente aperta di quella teoria, che ha dato nuova linfa al diritto penale.

Occorre anzitutto depurare le misure di prevenzione di tutte le caratteristiche che i legislatori del passato avevano impresse alle varie specie di esse, sì da farne strumenti di emarginazione sociale nei confronti di alcune categorie di persone sgradite ai gruppi culturalmente dominanti. Occorre inoltre ben definire il genere di sorveglianza da esercitare nei riguardi dei sottoposti alle misure di lunga durata: sorveglianza non tanto dei movimenti e delle azioni individuali, quanto dei loro rapporti con altre persone, vicine o lontane. A tal fine, più che una precettistica formale, com'è quella in uso (richiamata anche dall'art. 5 della legge del 1956), può meglio rispondere un controllo di servizio sociale. Occorre soprattutto che la sorveglianza sia integrata da un trattamento assistenziale, simile a quello che viene praticato per i minorenni affidati al servizio sociale: un trattamento ben diverso da quello che è organizzato per i condannati a pene detentive o per i sottoposti a misure di sicurezza detentive, in quanto i suoi obiettivi devono essere circoscritti alla cura dei rapporti fra gli interessati e gli altri, e non istituzionalmente estesi al condizionamento dell'intera personalità.

Un simile modo di vedere consentirebbe di trovare alle misure di prevenzione un giusto posto fra le varie misure di difesa sociale. Tutte sono intese a costituire una barriera di protezione contro il delitto, cercando di prevenire da un lato le occasioni criminogene e dall'altro i facili cedimenti di personalità non dotate di saldi freni morali. Ma nei confronti di coloro che sono stati riconosciuti autori di reati, essendo già emersi sintomi più o meno gravi di una scarsa capacità di resistenza, si giustifica un trattamento totale, inserito nell'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza; mentre nei confronti di coloro che vivono in un ambiente moralmente inquinato ed inquinante, si può ammettere un mero trattamento di prevenzione, rivolto a recidere i legami esistenti con quell'ambiente e ad impedire il formarsi di altri

legami con ambienti consimili. Il comune denominatore è rappresentato da uno stato di cattivo adattamento sociale, che nel caso di commissione di reati si ricollega ordinariamente ad un concorso di fattori endogeni ed esogeni mentre nel campo della prevenzione va riferito, almeno in prevalenza, ad una situazione di discrasia fra il soggetto ed il gruppo in cui vive, la quale non può non deteriorare la sua condotta in un futuro più o meno immediato. Sottrarre le varie persone che lo compongono da quell'ambiente significa compiere opera di bonifica sociale, poiché la pericolosità è data, più che dai singoli, dal loro raggruppamento in un piccolo mondo che si è formato, o si va formando, abitudini e parametri di vita destinati ad alimentare azioni criminose. È palese che si tratta di situazioni obiettive, bene identificabili da parte del magistrato nelle loro linee generali: l'impegno è quello di combattere tali situazioni, non di perseguire gli individui per loro caratteristiche particolari. In astratto, si ha una pre-determinazione di fattispecie nelle relative norme di legge, e questo rispetto formale del principio di legalità salva le misure di prevenzione dal punto di vista giuridico (11). Non sono mancate riserve su tale punto, in quanto si è sostenuto che non sarebbe lecito parlare di «fattispecie» ove manchi la specificazione di un fatto storico, avente dimensioni spaziale e temporali, e si ricorra ad un giudizio di valore come la pericolosità (12); ma le obiezioni non ci sembrano insuperabili. Il diritto penale conosce molte ipotesi di reato di mera condotta, cioè senza un evento percettibile, e fra questi specifica alcuni reati «abituati», consistenti in comportamenti che non hanno carattere di reato se presi isolatamente, ma lo assumono se si ripetono con una certa frequenza. La pericolosità è un giudizio prognostico di esperienza, e non solo un giudizio di anti-giuridicità che dev'essere compiuto per tutti i fatti costituenti reato. Non bisogna dimenticare che nei reati di pericolo sono configurati come eventi certe situazioni le quali non implicano nessuna modificazione del mondo esterno che si risolva in un danno concreto, ma creano uno stato di cose che consenta una previsione probabilistica, secondo la comune esperienza, di eventi futuri di danno. Nel riscontro della pericolosità, si deve sempre presentare una situazione di fatto, chiaramente percettibile da parte del gruppo, la quale autorizzi un giudizio di probabilità circa il concretarsi di comportamenti antisociali: da ciò l'analogia con i criteri d'identificazione dei reati di pericolo.

(11) Cfr. NUVOLONE, *Legalità e prevenzione*, osservazioni a sentenza 23 marzo 1964, n. 23 della Corte Costituzionale, in «Giur. Cost.», 1964, p. 197; DE FRANCO, *Riserva di legge e «determinatezza» delle previsioni di pericolosità sociale ex l. 1423 del 1956*, nota alla suddetta sentenza, in «Riv. It. di Dir. e Proc. pen.», 1965, p. 106.

(12) Cfr. BOUZAT e PINATEL, *Traité del Droit Pénal et de Criminologie*, vol. I, p. 414; AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967.

Per l'applicazione delle pene e delle misure di sicurezza occorre una condizione obiettiva diversa: l'accertamento giudiziario di un reato commesso (per le misure di sicurezza anche di un quasi reato). Le misure di prevenzione possono ben essere applicate a persone che abbiano in passato commesso reati, ma non *propter delictum*, bensì in dipendenza di un modo di vivere tenuto dopo la condanna: esse possono quindi dirsi *praeter delictum* (preferiamo questa locuzione a quelle, da altri usate, di misure *ante delictum* o *sine delicto*). Se risulta netta, sotto questo profilo, la differenza tra le misure penali (pene e misure di sicurezza) e le misure di prevenzione, si nota tuttavia un elemento in comune fra le misure di sicurezza e quelle di prevenzione: che la qualità e la entità (commisurata in termini di durata) delle misure sono correlate ad una situazione di disadattamento sociale e proporzionate al grado di esso, senza alcuno specifico riferimento all'entità dei reati eventualmente commessi (la qual cosa distingue le une e le altre dalle pene). Si può quindi formulare una certa graduatoria di intensità fra i suddetti tre tipi di misure: ad un livello più elevato le pene, per quella parte di retributività che contengono, in corrispondenza della gravità dell'azione, dell'evento e del grado di consapevolezza subiettivamente inteso; indi le misure di sicurezza, applicate prevalentemente in relazione alla pericolosità del soggetto, ma collegate in certo modo al reato o ai reati precedentemente commessi (specialmente per le presunzioni fissate dal nostro codice penale, che fanno spesso dipendere la qualità e la durata minima delle misure all'entità delle pene edittali o di quelle irrogate in concreto per i detti reati); infine, le misure di prevenzione, che non hanno riferimenti specifici con i reati commessi. Tale graduatoria trova rispondenza nel diverso genere di trattamento con cui le varie misure vengono eseguite: le pene, pur avendo nominalmente perduto il carattere afflittivo, si risolvono in sensibili privazioni di diritti, sul piano della libertà o del patrimonio, e sono accompagnate da un trattamento individuale decisamente rieducativo, cioè indirizzato a riparare ad alcune carenze di personalità, che spesso sono soltanto presuntive; le misure di sicurezza, orientate essenzialmente al recupero sociale di persone che sono ritenute affette da analoghe carenze, per presunzione di legge o per accertamento di concreto, implicano notevoli limitazioni di diritti (che diventano vera e propria privazione della libertà nelle misure personali detentive e perdita definitiva di beni in quelle patrimoniali) e sono caratterizzate da un trattamento coattivo inteso, forse ancor più delle pene, ad influire sulle condizioni della personalità; le misure di prevenzione, focalizzate sul controllo della vita di relazione, limitano sensibilmente l'esercizio dei diritti di libertà, ma non sono oggi accompagnate da alcun trattamento in senso tecnico, ed il tipo di trattamento che auspichiamo dovrebbe essere molto meno costrittivo di quello in uso per le pene e le misure

di sicurezza. È una scala di misure che unisce la prevenzione speciale a quella generale in diverso dosaggio, sì che più intensa appare la prima forma di prevenzione nelle pene e nelle misure di sicurezza, più intensa la seconda nelle misure di prevenzione che formano oggetto del presente studio.

Comunque, per l'applicabilità di qualsiasi tipo di misure occorre la predeterminazione di precise fattispecie e, nella fase applicativa, il riscontro fra tali fattispecie e le situazioni di fatto accertate nel caso concreto. Non è affatto vero che per infliggere una pena sia necessario un accertamento più pieno in relazione all'ipotesi stabilita dalla norma incriminatrice, che non quello occorrente per applicare una misura di prevenzione in relazione all'ipotesi prevista dalla norma che ne consente l'adozione. Si è parlato talora in giurisprudenza dei legittimi sospetti di condotta antisociale e si è mostrato di reputarli validi ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione, ma non ci sembra un criterio corretto. Se non occorre la prova sicura della partecipazione a specifiche azioni criminosi, occorre tuttavia quella dell'appartenenza a determinati gruppi nei quali sicuramente si svolgono azioni del genere, anche se non accertate una per una: ad esempio, a gruppi di contrabbandieri, di trafficanti di droghe, di accompagnatori di meretrici, di favoreggiatori e di recettatori di refurtiva. È da notare che nella legge del 1956 è stata soppressa la categoria delle persone «difamate», che era espressamente prevista dall'art. 167 del T.U. del 1926 e dall'art. 165 del T.U. del 1931 e sono state invece indicate altre condizioni obiettive per l'applicabilità delle misure di prevenzione: ciò segna un'importante svolta legislativa, che dev'essere tenuta presente nell'interpretazione e nell'applicazione amministrativa e giudiziaria. I sospetti non sono mai sufficienti, neppure quando sono accolti e propalati dalla *vox populi*; è necessaria una dimostrazione per prove, dirette o indiziarie (queste ultime frequentemente utilizzate nei casi in cui ci si trovi di fronte ad una barriera di «omertà», come accade di solito nei reati di associazione).

Per quel che riguarda la pericolosità, l'indagine va condotta su due piani: l'uno relativo all'atteggiamento che è tenuto dal soggetto nei suoi rapporti sociali, l'altro al modo in cui quell'atteggiamento è percepito e considerato dal gruppo nel quale si svolgono tali rapporti. L'atteggiamento nella sua prima forma, che si può dire «interna», si ricava da tutto un insieme di comportamenti concreti e può essere definito in termini di abitudini e di tendenze: aggressività, frodolenza, sopraffazione, parassitismo. Nella sua seconda forma, per così dire «esterna», è rappresentato dalle reazioni sociali che esso provoca: preoccupazioni più o meno vaghe, timori più o meno diffusi e specifici, fino all'allarme ed al terrore. Riteniamo opportuno che un tale accertamento sia integrato, quando se ne presenti l'utilità, da un'osservazione criminologica sulle condizioni personali del soggetto.

Non possiamo tuttavia disconoscere che la formulazione delle fattispecie, nella legislazione vigente, lasci molto a desiderare, in quanto parecchie situazioni sono delineate in termini troppo vaghi e troppo comprensivi, sì da offrire la possibilità di applicazioni arbitrarie nei confronti di persone che prestano il fianco a giudizi sfavorevoli soltanto a causa di atteggiamenti non conformi ai gusti dominanti o fanno sorgere meri sospetti o diffidenze a causa del prorompente loro stato di bisogno. Auspichiamo quindi una profonda revisione normativa, la quale valga a definire opportunamente le fattispecie a cui dev'essere condizionata l'adozione dei vari tipi di misure di prevenzione: non solo le più gravi, cioè quelle di lunga durata, ma anche e forse ancor più quelle considerate minori, come la diffida ed il rimpatrio, poichè la relativa competenza è affidata all'autorità amministrativa e mancano le garanzie di un preventivo contraddittorio di carattere giurisdizionale. (13)

Reputiamo inoltre, d'accordo con autorevoli studiosi di diritto processuale, che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione debba essere meglio regolato, in maniera da assicurare più efficaci facoltà di difesa per gl'interessati (14). Ciò non vuol dire che il processo di prevenzione debba essere senz'altro modellato sulle linee del processo penale, con una fase istruttoria di assunzione delle prove da parte di un giudice, una fase di giudizio ed una di esecuzione: tuttavia dovrebbe essere lasciata alla difesa una più intensa attività di controllo delle prove assunte e di stimolazione alla raccolta di nuovi elementi probatori.

In conclusione, esprimiamo l'avviso che, per dare un più valido fondamento razionale ed una maggiore efficienza di contenuto alle misure di prevenzione, occorrerebbe da una parte rivedere attentamente le norme che ne fissano le condizioni e disciplinano le procedure di applicazione, dall'altra indicare le linee di particolari forme di trattamento e creare le strutture operative per l'osservazione ed il trattamento. Ciò sempre in una veduta unitaria di difesa sociale, che valga ad armonizzare sul piano teorico e su quello pratico tutti gli interventi di prevenzione generale e di prevenzione speciale destinati alla profilassi contro il fenomeno della delinquenza in tutti i suoi aspetti.

(13) Cfr. DE FRANCO, Op. cit. a nota 11; DE FRANCO, *Foglio di via obbligatorio e «riserva giurisdizionale»: garanzia amministrativa o garanzia giurisdizionale?* Nota a sent. 30 giugno 1964, n. 68 della Corte Cost., in «Foro It.», 1965, I, p. 403.

(14) Cfr. NUVOLONE, *Le misure di prevenzione nel sistema delle garanzie sostanziali e processuali della libertà del cittadino*, in «Stato di diritto e misure di sicurezza» (Atti del Convegno di Bressanone, 1961), Padova, 1962, p. 168; MARUCCI, *Il processo di prevenzione*, in questa Rassegna, 1958, p. 551; DE LEONE, *Contributo allo studio del processo di prevenzione*, in «Arch. Pen.», 1961, p. 33.