

LA POSIZIONE DEGLI INTERNATI NEGLI ISTITUTI PER L'ESECUZIONE DELLE MISURE DI SICUREZZA DETENTIVE (*)

IVO CARACCIOLI (**)

SOMMARIO: 1. - Le novità sulla posizione degli internati. Cessazione e revoca anticipata delle misure di sicurezza. — 2. - I singoli istituti e l'omessa menzione del riformatorio giudiziario. — 3. - Le sezioni nelle case di reclusione. Il ricovero degli infermi psichici.

1. - *Le novità sulla posizione degli internati. Cessazione e revoca anticipata delle misure di sicurezza.*

La posizione degli internati negli stabilimenti per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive, a seguito dell'entrata in vigore dell'Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354, modificata dalla legge 12 gennaio 1977, n. 1, e legge 20 luglio 1977, n. 450; Regolamento di esecuzione approvato con D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431 e modificato con D.P.R. 24 maggio 1977, n. 339), non può considerarsi, ad una valutazione complessiva della normativa sopravvenuta rispetto a quella preesistente (c.d. Regolamento penitenziario: R.D. 18 giugno 1931, n. 787), modificata così profondamente come quella dei detenuti. E questo, secondo il nostro parere, già ad una considerazione del solo materiale legislativo, indipendentemente cioè da tutte le possibili, frequentissime, ed anche facili osservazioni sul modo in cui praticamente, per carenza di strutture organizzative, difficoltà di accettazione delle no-

(*) Questo scritto è destinato agli studi in onore di ANTONIO AMORTH.

(**) Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Torino.

vità ed altre ben note remore in questo settore particolarmente forti, le misure di sicurezza vengono realmente sofferte (1).

Si vorrà, invero, convenire che la grossa innovazione consistente nell'osservazione scientifica della personalità e nella connessa individualizzazione del trattamento, introdotta dagli artt. 13 e ss. della legge n. 354/1975, integrati dalle norme del Regolamento, congiuntamente per i condannati e gli internati, è da considerarsi tale per la pena in senso stretto, ma non per la misura di sicurezza. Per questa seconda specie di sanzione criminale, infatti, gli artt. 284-285 R.D. n. 787/1931 prevedevano, sia pure con maggiore tassatività e rigidità di elementi e con taluni aspetti marcatamente repressivi, rispetto a quanto non risulti dai criteri più avanzati siccome consistenti in regole di impulso all'individuazione delle caratteristiche fisiopsichiche e delle altre cause del disadattamento sociale ed alla formulazione di un programma di trattamento, ma anche più generici del nuovo Ordinamento penitenziario, « rilievi sulla personalità dell'internato ». Per la prima, invece, oltre alle regole generali, oggi quasi tutte abrogate, di cui nel codice penale (artt. 141 e ss.), esistevano ben diverse norme di applicazione nel vecchio Regolamento penitenziario, rigorosamente tenute distinte da quelle sulle misure di sicurezza (Parte I: Esecuzione delle pene detentive e della custodia preventiva: artt. 1-255; Parte II: Stabilimenti per le misure amministrative di sicurezza detentive: artt. 256-292).

Da un punto di vista del tutto generale può, dunque, notarsi che le innovazioni rappresentate, da un lato, dal perfezionamento (al momento sul piano legislativo, poi si vedrà come effettivamente attuato), strutturale e teleologico, dei metodi di osservazione e di riadattamento della personalità e, dall'altro

(1) Su questo aspetto della questione e sull'ampio dibattito sviluppatosi, talora in maniera vivamente ideologizzata, negli ultimi anni rinviamo, tra gli altri, agli Atti del Convegno di Pisa del 1972 (su cui v. FASSONE, *Il Convegno di Pisa sulle misure di sicurezza detentive*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1972, 251) ed agli scritti citati in SICLARI, *Applicazione ed esecuzione delle misure di sicurezza personali*, 1977, nn. 2-4, 368-369 (fra di essi v., specialmente, GHIARA, *L'esecuzione delle misure di sicurezza secondo la legge e nella realtà*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1973, 272). V., ampiamente, MUSCO, *La misura di sicurezza detentiva. Profili storici e costituzionali*, 1978, 142 s. Per un'opportuna sistemazione del materiale normativo in campo penitenziario v. CATELANI e ALESSANDRI, *Il codice penitenziario*, 1976; TRANCHINA e D'ANGELO, *Codice delle leggi penitenziarie*, 1978.

lato, dalla confluenza in un unico tipo di osservazione e di trattamento dei sottoposti a pena e dei sottoposti a misura di sicurezza interessano la seconda in maniera meno rilevante che non la prima. Comunque, se le due specie di sanzioni criminali sono adesso molto più vicine che non nel passato sotto il profilo esecutivo, ciò non deve legittimare una completa assimilazione dei due livelli di osservazione e di intervento sulle personalità dei condannati e degli internati, posto che per questi ultimi si tratta pur sempre di considerare come dato essenziale con il quale lavorare un elemento che manca nei primi, ossia la pericolosità sociale processualmente accertata.

D'altronde, nella sistematica della legge n. 354/1975 risulta chiaramente che il legislatore del 1975 non ha inteso superare il c.d. sistema dualistico delle sanzioni criminali, quale risultante dal codice penale e dalla stessa Costituzione (per la trattazione separata da essa compiuta della pena e della misura di sicurezza: art. 25). A tacer d'altro, si consideri che nel nuovo ordinamento penitenziario continua ad esistere il criterio della differenziazione degli istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza (così nell'art. 64, salva l'eccezione tassativa dell'art. 62, comma 3, alinea 3: norme entrambe di cui diremo più avanti) ed il connesso criterio della separazione dei sottoposti a pena dai sottoposti a misura di sicurezza (art. 14, comma 3: « È assicurata la separazione degli imputati dai condannati e internati, dei giovani al disotto dei venticinque anni dagli adulti, dei condannati dagli internati e dei condannati all'arresto dai condannati alla reclusione »). Costituisce un'eccezione la regola di cui all'art. 14, comma 4: « È consentita, in particolari circostanze, l'ammissione di detenuti e di internati ad attività organizzate per categorie diverse da quelle di appartenenza ».

Come si è detto, le innovazioni apportate alla disciplina esecutiva delle misure di sicurezza sono assai meno incisive che non quelle introdotte in materia di esecuzione della pena. Passando brevemente in rassegna i vari elementi di tale fenomeno, risulta anzitutto che, per quanto concerne l'assegnazione ed il raggruppamento degli internati, i criteri di cui all'art. 14 legge n. 354/1975 — imperniati sul fatto che il numero degli stessi negli istituti e nelle sezioni dev'essere limitato, nonché tale da favorire l'individualizzazione del trattamento, e sul fatto che

l'assegnazione ed il raggruppamento medesimi devono essere attuati « con particolare riguardo alla possibilità di procedere ad un trattamento rieducativo comune e all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche » (art. 14, commi 1 e 2) — non costituiscono un'assoluta novità. Già nel vecchio regolamento penitenziario, infatti, esisteva una direttiva come quella di cui all'art. 260, comma 1 (« In tutti gli stabilimenti e nelle sezioni gli internati sono ripartiti secondo la loro condizione giuridica, l'età e lo stato di riadattamento sociale che hanno raggiunto per meglio adeguare a ciascuno l'educazione o la cura ») che, salvi la discutibile polivalenza dell'elemento della « condizione giuridica » ed il meno rigoroso ricorso al trattamento rieducativo comune, ritenuto ora essenziale dal citato art. 14, appariva finalizzato alla rieducazione.

Anche per quanto concerne il lavoro, a parte le fondamentali modifiche costituite dalle nuove modalità e dal diverso regime della tutela e della remunerazione dello stesso (artt. 20-25 legge n. 354/1975; artt. 45-54 D.P.R. 431/1976), adesso comuni ai detenuti ed agli internati, l'organizzazione e gli scopi del lavoro negli stabilimenti per misure di sicurezza — a differenza di quanto avveniva per il lavoro nelle carceri (artt. 114 e ss. regio decreto 18 giugno 1931, n. 787) — erano specificamente finalizzati al riadattamento degli internati alla vita sociale (artt. 271-272 R.D. n. 787/1931). Particolarmente significativa era la direttiva di cui all'art. 271 cpv. cit.: « Il lavoro deve avere carattere prevalentemente curativo e educativo, secondo gli scopi speciali dei singoli stabilimenti, ed avere per oggetto l'avviamento ad una occupazione che secondo i precedenti personali e familiari dell'internato, può consentire a lui di vivere onestamente allorché sarà rimesso in libertà ».

Per l'istruzione civile ed il servizio religioso, invece, rinviando l'art. 276 R.D. n. 787 alle relative norme sugli stabilimenti carcerari, esisteva un trattamento comune ai detenuti ed agli internati — così come avviene attualmente con le norme di cui agli artt. 19, 26-28 legge n. 354/1975 (integrate da quelle del regolamento: artt. 55-58) — con le sole limitazioni ed estensioni stabilite dai regolamenti interni dei singoli stabilimenti per misura di sicurezza, alla stregua di un rinvio generale ai regolamenti interni per ciascuna specie di stabilimento com-

piuto dall'art. 292 R.D. n. 787. Le modifiche apportate in questo settore per eliminare i lamentati profili di incostituzionalità della disciplina, per fornirne una più rispettosa dei diritti di libertà e per inserire, modernamente, tali aspetti della rieducazione in una visuale più completa della personalità dell'individuo e della funzionalità del trattamento sono vaste e radicali, ma non riguardano gli internati in specie, bensì condannati ed internati insieme.

Due settori nei quali l'innovazione si è fatta maggiormente sentire anche per gli internati sono quelli delle licenze e delle sanzioni (artt. 277 e ss. R.D. 787/1931). Per le prime la materia è stata profondamente modificata (art. 53 legge 354/1975), sia nel senso di giurisdizionalizzare completamente un fenomeno in precedenza di competenza anche delle direzioni degli stabilimenti, sia nel senso di sottrarre le licenze dal campo delle ricompense nel quale prima erano collocate, eliminando quindi un evidente ibridismo. Quanto alle sanzioni (artt. 38 e ss. legge n. 354/1975) è stato fissato espressamente, nei suoi aspetti sostanziali e processuali, il principio di « legalità » ed è stato umanizzato il complesso delle sanzioni applicabili.

Merita, infine, di essere sottolineata l'importantissima novità dell'applicabilità agli internati del regime di semilibertà, la sola misura alternativa alla detenzione — istituto diverso è, invero, la remissione del debito di cui all'art. 56, pure applicabile agli internati — tra quelle disciplinate negli artt. 47 e ss. legge n. 354/1975, estesa espressamente anche agli internati dagli artt. 48 e 50 della stessa legge.

Il generico richiamo degli « internati », compiuto da tale norma, legittima la domanda se abbiano titolo per fruire di tale beneficio anche i sottoposti all'ospedale psichiatrico giudiziario ed alla casa di cura e di custodia. Di fronte al testo assolutamente privo di limiti, quanto a specie di misure di sicurezza, delle norme sopracitate non è possibile fornire una risposta negativa, tanto più che tale applicabilità risulta in modo espresso dall'ultimo comma dell'art. 20 del Regolamento (« Gli infermi e seminfermi in permesso o in licenza o in regime di semilibertà ricevono, ove occorra, assistenza da parte dei servizi psichiatrici pubblici degli enti locali »). È evidente, comunque, che i giudici competenti, nell'esercizio del loro potere discrezionale in materia, assai più ampio per gli internati

(art. 50 cpv. cit.: « ...L'internato può esservi ammesso in ogni tempo ») che non per i detenuti, dovranno evitare di far ricorso al regime di semilibertà per quei sottoposti a tali specie di misure che, a causa delle loro condizioni mentali, non diano alcuna garanzia di trovarsi nelle condizioni di cui all'ultimo comma dell'art. 50, tenute presenti altresì le situazioni che ex art. 51 legge n. 354/1975 danno luogo alla revoca del provvedimento; ammissione e revoca entrambe fondate sullo scopo di reinserimento sociale.

Alle perplessità suscitate dall'applicabilità del regime di semilibertà ai soggetti internati in misure di sicurezza di lunga durata — nel senso che, così come per le pene di consistente lunghezza, l'istituto potrebbe essere snaturato mancandovi la duplice finalità di non interrompere i contatti con l'ambiente esterno e di preparare la definitiva dimissione con precedenti e prossime esperienze di libertà parziale propedeutiche alla liberazione — si è risposto che « il carattere squisitamente terapeutico della misura di sicurezza riduce l'intensità dell'obiezione » (2). Anche in tal caso, in pratica, non potrà che farsi affidamento su un corretto uso del potere discrezionale conferito alle sezioni di sorveglianza, in quanto ragionare sulla base delle finalità istituzionali della misura in esame appare oltremodo problematico, obbedendo essa ad un generico scopo di riadattamento sociale del reo, non ulteriormente specificabile. Anzi, com'è stato esattamente sottolineato, il fine perseguito dal regime di semilibertà risulta ambiguo siccome bivalente, e ciò in quanto la misura stessa, che opera rispettivamente come misura sostitutiva della carcerazione e come misura preparatoria alla liberazione, è stata estesa dal suo naturale campo di strumento di trattamento progressivo del detenuto al campo improprio delle pene detentive di breve durata e della conversione delle pene pecuniarie (istituto, questo, poi dichiarato costituzionalmente illegittimo), determinando altresì problemi di interferenza reciproca con altri benefici (sospensione condizionale della pena, liberazione condizionale) (3).

(2) DI GENNARO-BONOMO-BREDA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, 1977, 230-231.

(3) MANTOVANI, *Pene e misure alternative nel sistema vigente*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Convegni E. De Nicola, 11, 1977, 30-31;

Una norma che concerne specificamente l'internato ammes-
so al regime di semilibertà è l'ultimo comma dell'art. 51 legge
n. 354/1975, il quale stabilisce che, in caso di assenza dall'isti-
tuto senza giustificato motivo per oltre tre ore si applicano le
disposizioni dell'ultimo comma dell'art. 53. Poiché tale ultima
norma prevede che « l'internato che rientra in istituto dopo tre
ore dallo scadere della licenza, senza giustificato motivo, è pu-
nito in via disciplinare e, se in regime di semilibertà, può
subire la revoca della concessione », nel confronto tra le due
diverse espressioni (« per oltre tre ore », « dopo tre ore »),
si pone il problema pratico se queste gravi conseguenze operino
anche a carico dell'internato che stia ingiustificatamente assen-
te per oltre tre ore, peraltro non consecutivamente, bensì som-
mando due o più ritardi; inoltre, se una o più assenze compor-
tanti complessivamente un ritardo inferiore alle tre ore deb-
bano essere prive di sanzione.

Esaminando comparativamente il trattamento riservato agli
internati con quello ben più severo riservato ai condannati dal-
lo stesso art. 51 si è opportunamente osservato che il ritardo,
singolarmente inferiore alle tre ore, valutato il collegamento
con altri tratti comportamentali, può assumere il significato di
indice di inidoneità al trattamento in semilibertà, tale da pro-
vocare il provvedimento di revoca (4). È questa, invero, nel-
l'impossibilità di far ricorso a sanzioni specifiche, l'unica con-
seguenza giuridicamente ammissibile.

La revoca della concessione della semilibertà non è, invece,
prevista, in aggiunta alle sanzioni disciplinari, nell'ipotesi di
cui all'art. 30 ult. comma legge n. 354 (comma non modificato
dalla legge 20 luglio 1977, n. 450) relativa al caso dell'inter-
nato che rientra in istituto dopo tre ore dalla scadenza del per-
messo senza giustificato motivo.

v. anche MARGARA, *Aspetti pratico-operativi delle misure alternative alla deten-
zione*, *ivi*, 71.

Per l'illegittimità costituzionale della conversione delle pene pecuniarie in
pene detentive, e conseguentemente, dell'art. 49 legge n. 354/1975 cit., v. Corte
cost. 21 novembre 1979, n. 131, in *Giur. cost.*, I, 1046, con nota di CARACCIOLI,
Conversione della pena pecuniaria e principio di eguaglianza, *ivi*, p. 1205.

(4) DI GENNARO-BONOMO-BREDA, *op. cit.*, 234.

Sui permessi, di cui poco più avanti nel testo, tra gli altri, FERRANTE, *I per-
messi ai detenuti ed agli internati dopo la legge 20 luglio 1977, n. 450*, in *Giur.*
merito, 1979, IV, 527.

All'affinamento del sistema esecutivo delle misure di sicurezza, quale emergente dal nuovo Ordinamento penitenziario del 1975, si è storicamente accompagnato un aumento del potere discrezionale del giudice nell'applicazione delle stesse, conseguente alla declaratoria di incostituzionalità parziale dell'articolo 207 cod. pen.

Al riguardo, appare curiosa la disposizione dell'art. 89 legge n. 354, attraverso la quale viene espressamente abrogato, insieme ad altre norme del codice penale, l'ultimo capoverso dell'art. 207, quello concernente la revoca anticipata della misura ad opera del Ministro di grazia e giustizia. Il legislatore del '75 ha, infatti, dimenticato che più di un anno prima era intervenuta una sentenza della Corte costituzionale (5), la quale aveva dichiarato incostituzionale tale norma nonché, per illegittimità derivata, altresì il comma 2 dell'art. 207, concernente la necessità del decorso del periodo minimo della misura di sicurezza prima di far luogo al riesame di pericolosità.

La conseguenza della nuova normativa introdotta dalla legge n. 354, esaminata in uno con la situazione derivante dalla ricordata pronuncia di illegittimità, è, nello stesso tempo, quella di un impulso ad un approfondimento maggiore degli elementi che danno luogo alla pericolosità sociale e dei metodi di rieducazione e di cura, ed altresì di allargamento dell'ambito del potere discrezionale del giudice quanto alla cessazione ed alla revoca anticipata delle misure di sicurezza, onde si dovrà richiedere un maggior sforzo di penetrazione nella materia da parte dei giudici destinati a tali incarichi. Francamente ci lascia, tuttavia, un po' perplessi la ripartizione delle competenze tra magistrato di sorveglianza, tuttora legittimato a disporre la cessazione della misura alla scadenza normale (art. 69 legge n. 354), e sezione di sorveglianza, competente alla revoca anticipata (art. 70 legge n. 354 mod. legge n. 1), poiché, se indubbiamente il secondo, a differenza del primo, è provvedimento in certo senso eccezionale, entrambi ruotano attorno al medesimo fenomeno da valutare: la pericolosità sociale del reo.

(5) Corte cost. 23 aprile 1974, n. 110, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1975, 994, con nota di COLLI, *Presunzioni di pericolosità e revoca delle misure di sicurezza*. In argomento v. PADOVANI, *Profili d'incostituzionalità nell'applicazione e nell'esecuzione delle misure di sicurezza*, in *Indice pen.*, 1976, 246 ss.; RUSTIA, *La revoca delle misure di sicurezza: modifiche e prospettive*, in *Giur. merito*, 1977, IV, 231, ed ivi citazioni.

2. - *I singoli istituti e l'omessa menzione del riformatorio giudiziario*

L'art. 62, comma 1 legge n. 354, nell'elencazione dei vari istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive, parla di « colonie agricole, case di lavoro, case di cura e custodia, ospedali psichiatrici giudiziari »: salvo la diversa denominazione del vecchio manicomio giudiziario (ora più modernamente chiamato ospedale psichiatrico giudiziario, ed i fatti diranno se ne è mutata anche la sostanza), trattasi delle misure di sicurezza personali detentive di cui all'art. 215 cod. pen. — ed invero il comma 2 del citato art. 62 precisa che « in detti istituti si eseguono le misure di sicurezza rispettivamente previste dai numeri 1, 2 e 3 del primo capoverso dell'art. 215 del codice penale » — con la sola omissione del riformatorio giudiziario. Siamo certamente in presenza di una dimenticanza voluta dal legislatore, come si desume dal fatto che l'art. 79, comma 1 legge n. 354 (« Le norme della presente legge si applicano anche nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali fino a quando non sarà provveduto con apposita legge ») chiarisce essersi inteso tenere distinta la materia delle misure minorili da quella disciplinata dal nuovo ordinamento penitenziario. Le ragioni storico-legislative che hanno portato a tale separazione sono state già da altri illustrate (6), onde ci esimiamo da ogni ulteriore approfondimento del punto.

Non si possono, al momento, prevedere i futuri svolgimenti legislativi in materia (l'esperienza insegna, al riguardo, che non occorre prestare molto credito ai progetti legislativi in corso, perché non si può mai sapere se e come arriveranno in porto): in particolare, non si può prevedere se il riformatorio giudiziario verrà mantenuto ovvero abolito e sostituito da altra e diversa misura. Comunque, il fatto che il nuovo Ordinamento penitenziario, da un lato, non menzioni più la misura medesima e, dall'altro lato, estenda ai minori degli anni diciotto « sottoposti a misure penali » le norme della legge in questione non possono essere considerati argomenti

(6) DI GENNARO-BONOMO-BREDA, *op. cit.*, 354. Su tale profilo si vedano i rilievi di VASSALLI, *Prefazione* a DI GENNARO-BONOMO-BREDA, *op. cit.*, VII-VIII.

in favore della soluzione, pur astrattamente ipotizzabile, secondo cui il riformatorio giudiziario dovrebbe considerarsi eliminato dal nostro ordinamento ed ai minori potrebbero applicarsi, oltre naturalmente le misure alternative alla detenzione, le sole misure di sicurezza detentive espressamente elencate nel citato art. 62. Così evidentemente non può essere, se non altro perché le norme del codice penale concernenti il riformatorio giudiziario non figurano tra quelle espressamente abrogate dall'art. 89 legge n. 354/1975, né risultano gli estremi dell'incompatibilità tra nuova e vecchia norma richiamata esplicitamente dall'art. 89 stesso, ma già desumibile dall'art. 15 delle preleggi. Si aggiunga, inoltre, che le misure menzionate nel medesimo art. 62 possono trovare applicazione con riferimento ai minori, nel difetto di esplicita diversa disciplina ad opera della nuova legge, solo nei limiti in cui ciò è ricavabile dal codice penale (si veda, ad es., l'art. 222, comma 4 cod. pen. per quanto concerne il manicomio giudiziario, ora ospedale psichiatrico giudiziario, e l'art. 223 cpv. cod. pen. per quanto concerne la colonia agricola e la casa di lavoro, mentre per quanto riguarda la casa di cura e di custodia si fa rinvio alla nota discussione circa la sua applicabilità ai minori fra i 14 ed i 18 anni) (7).

D'altronde, la circostanza che l'art. 79 cit. si occupi espressamente dei minori degli anni 18 « sottoposti a misure penali » non può essere considerata un argomento nel senso che il richiamo riguardi solo la pena in senso stretto. A parte che ormai le misure di sicurezza sono quasi unanimemente considerate sanzioni penali (*rectius*: criminali), sarebbe assurdo che il trattamento individualizzato, previsto — come s'è detto — dagli artt. 13 e ss. legge n. 354/1975 congiuntamente per condannati ed internati, non potesse applicarsi ai sottoposti al riformatorio giudiziario; ciò significherebbe, invero, tenere tale misura in una posizione subordinata rispetto alle altre misure di sicurezza detentive.

Esattamente si è osservato che l'inserimento nel nuovo Ordinamento penitenziario dell'art. 79 cit., norma chiaramente

(7) Per tutti v., anche per le citazioni, ANTOLISEI, *Manuale di dir. pen., parte generale*, 7^a ed., 1975, n. 25, 505; PORTIGLIATTI-BARBOS e MARINI, *La capacità di intendere e di volere nel sistema penale italiano*, 1964, 80 ss.

di carattere transitorio, è stato dovuto al timore che l'entrata in vigore dello stesso, comportando l'abrogazione del vecchio regolamento penitenziario, lasciasse senza disciplina la materia dei minori privati o limitati nella libertà per fatto penale, di cui trattava in varie norme sparse detto regolamento, e che i minori non potessero usufruire delle misure alternative alla detenzione (8). Più in genere, a noi sembra che la funzione dell'art. 79 cit. sia, positivamente, quella di estendere al settore minorile norme che, proprio alla luce del testo di tale disposizione, appaiono dettate esclusivamente per gli adulti e, negativamente, quella di non far ritenere abrogabili le vigenti norme concernenti le misure di sicurezza per i minorenni.

Si è ulteriormente prospettato il dubbio, in ordine a questo punto, se l'intera normativa di cui alla legge n. 354 possa applicarsi ai minori degli anni 18 ovvero se, di fronte a norme speciali concernenti i minorenni (contenute essenzialmente nel R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404, conv. legge 27 maggio 1935, n. 835 e successive modificazioni e nel R.D. 4 aprile 1939, n. 721 e successive modificazioni), debba sempre operare il principio della prevalenza di quelle specifiche (9); salvo, peraltro, il già ricordato criterio dell'incompatibilità delle nuove rispetto alle preesistenti.

Inizialmente si posero, a tal riguardo, delle questioni in ordine all'individuazione del giudice competente ad applicare le misure che l'Ordinamento penitenziario demanda al giudice ed alla sezione di sorveglianza, chiedendosi se organi creati per provvedere nei confronti di soggetti adulti potessero egualmente intervenire nei confronti di soggetti che hanno commesso il reato prima del compimento del diciottesimo anno di età (10). A tale quesito rispose, peraltro, il legislatore, modificando con l'art. 12, legge n. 1/1977, l'art. 79 cit., al quale sono stati aggiunti un secondo e terzo comma, del seguente tenore: « Nei confronti dei minori di cui al comma precedente e dei soggetti maggiorenni che commisero il reato quando erano minori degli anni diciotto, le funzioni della sezione di sorveglianza e del magistrato di sorveglianza sono esercitate, rispettiva-

(8) DI GENNARO-BONOMO-BREDA, *op. cit.*, 354.

(9) DI GENNARO-BONOMO-BREDA, *op. cit.*, 355; FRASSINI, *Recenti questioni applicative nel settore delle misure di sicurezza*, in *Giur. merito*, 1978, IV, 736.

(10) Cfr. CATELANI e ALESSANDRI, *op. cit.*, 109.

mente, dal tribunale per i minorenni e dal giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni. Al giudice di sorveglianza per i minorenni non si applica l'ultimo comma dell'art. 68 ».

Al di fuori di tale problema di coordinamento, specificamente risolto — e lasciando da parte eventuali altri profili processuali — a noi pare che, mancando sia un'abrogazione espressa di norme della vigente legislazione speciale sui minorenni sia un'abrogazione tacita della stessa per intera regolamentazione *ex novo* della materia, debbano continuare ad applicarsi le disposizioni della legislazione speciale stessa, a meno che nella legge n. 354/1975 siano contenute delle regole totalmente in contrasto con quelle preesistenti.

Un esempio del primo fenomeno è costituito dalla sopravvivenza dell'obbligo di comunicazione, da parte del Procuratore della Repubblica al Tribunale per i minorenni, della dimissione del minore da uno stabilimento per misure di sicurezza (art. 22 R.D.L. n. 1404 cit. mod. legge 25 luglio 1956, n. 888), affinché venga esaminato se sia necessaria una delle misure previste dall'art. 25 R.D.L. n. 1404, mod. legge n. 888 (affidamento del minore al servizio sociale minorile; collocamento in una casa di rieducazione od in un istituto medico-psico-pedagogico). Solo una futura risistemazione della materia delle misure preventive minorili, mancante nel nuovo Ordinamento penitenziario, potrà determinare la caducazione di tali adempimenti.

Un esempio del secondo fenomeno è, invece, rappresentato dall'intervenuta abrogazione tacita, nella parte concernente i riformatori giudiziari, dell'art. 13 R.D. 20 settembre 1934, n. 1579 (Norme di attuazione e transitorie del R.D.L. n. 1404) — « Le case di rieducazione di minorenni e i riformatori giudiziari sono organizzati in modo da adeguare i mezzi rieducativi alla condizione sociale dei minorenni. I vari istituti sono a tal fine distinti per la prevalenza dell'indirizzo agricolo o industriale o scolastico, che viene a ciascuno di essi assegnato » — poiché l'ambiguo riferimento alla « condizione sociale dei minorenni » deve considerarsi ormai travolto dai principi dell'osservazione scientifica della personalità e dell'individualizzazione del trattamento di cui agli artt. 13 e ss. legge n. 354.

Discutibile è, invece, il punto se i nuovi criteri in ordine a tali ultime necessità ed alla connessa organizzazione interna degli istituti — in ispecie quello di cui all'art. 64 legge n. 354/75 (« I singoli istituti devono essere organizzati con caratteristiche differenziate in relazione alla posizione giuridica dei detenuti e degli internati e alle necessità di trattamento individuale o di gruppo degli stessi ») — siano, oppure no, incompatibili, con conseguente efficacia abrogativa, rispetto all'istituto dei riformatori speciali (stabilimento speciale o sezione speciale di stabilimento ordinario), ai quali sono assegnati obbligatoriamente i minori presunti socialmente pericolosi e facoltativamente quelli che durante il ricovero nello stabilimento ordinario si siano rivelati particolarmente pericolosi (art. 227 cod. pen.). A noi sembra che, non figurando l'art. 227 cod. pen. fra le norme espressamente abrogate dalla legge n. 354/75 — mentre lo sono disposizioni del codice penale relative ai minori ed alle misure di sicurezza (così gli artt. 142 e 207 cod. pen.) — l'art. 227 cod. pen. non possa ritenersi né esplicitamente né tacitamente abrogato, anche perché la specialità dello stabilimento o della sezione non sono, di per sé, indici di maggior severità di trattamento, ma solo di necessità di considerazione particolare. Ciò non toglie, ovviamente, che la norma del codice penale debba essere coordinata con quelle dell'Ordinamento penitenziario, nel senso che, appunto, detta specialità non deve tradursi in soppressione o radicale cambiamento dei criteri ispiratori del trattamento di cui agli artt. 13 e ss. legge n. 354.

D'altronde, il nuovo Ordinamento penitenziario ha mostrato di non essere alieno dal prendere in considerazione il fenomeno degli istituti speciali o delle sezioni speciali proprio al fine di un trattamento più idoneo: si consideri l'art. 65 (Istituti per infermi e minorati), che non concerne, è vero, i soggetti da assegnare agli ospedali psichiatrici giudiziari od alle case di cura e custodia, bensì riguarda — come esattamente è stato sostenuto (11), alla stregua del necessario coordinamento con l'art. 62 legge n. 354/75, e come si desume anche dall'art. 98, comma 5 D.P.R. n. 431/76 — istituti e soggetti di-

(11) DI GENNARO-BONOMO-BREDA, *op. cit.*, 282.

versi da quelli contemplati in tema di esecuzione di misura di sicurezza; norma che, tuttavia, è indicativa della legittimità della specificazione del trattamento anche attraverso stabilimenti speciali.

3. - *Le sezioni nelle case di reclusione. Il ricovero degli infermi psichici*

Una norma che ci pare sommamente criticabile, anche se spiegabile con le difficoltà nelle quali il nuovo Ordinamento penitenziario si trova ad operare, è il comma 3 dell'art. 62 cit.: « Possono essere istituite: sezioni per l'esecuzione della misura di sicurezza della colonia agricola presso una casa di lavoro e viceversa; sezioni per l'esecuzione della misura di sicurezza della casa di cura e di custodia presso un ospedale psichiatrico giudiziario; sezioni per l'esecuzione delle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro presso le case di reclusione ».

Con tale disposizione, infatti, si perpetuano, riconoscendoli normativamente, quei fenomeni di sostituibilità di contenuti tra misura di sicurezza e misura di sicurezza ed, addirittura, fra misura di sicurezza e pena che erano, di fatto, purtroppo, così frequenti nel sistema precedente.

Particolarmente grave è l'ultimo alinea del comma in esame, che permette che case di reclusione ospitino misure di sicurezza. Si dà luogo, in tal modo, ad un'autentica legalizzazione di quello « scambio di etichette » (stabilimenti per misure di sicurezza che di fatto sono delle carceri), sul quale tante critiche si sono giustamente appuntate. Né può certo essere ritenuto sufficiente che si tratti di « sezioni » autonome all'interno di uno stabilimento carcerario, perché è poi ben difficile che, in pratica, la sezione si caratterizzi in maniera così specifica da assumere una natura fondamentalmente diversa da quella dello stabilimento che la ospita. Se questo avverrà, non ci sarà che da rallegrarsene, ma le esperienze del passato non inducono all'ottimismo.

A nostro avviso, si tratta dunque di una norma che sarà bene collocare nel gruppo di quelle suscettibili di eliminazione allorché si creeranno di fatto le condizioni per l'esistenza

di un'edilizia penitenziaria e rieducativa adeguata alle aspettative dell'Ordinamento. Ci sembra, quindi, inesatta, siccome troppo accondiscendente rispetto alle insufficienze attuali, l'affermazione secondo cui « l'eccezione si giustifica tenendo in conto le affinità strutturali e organizzative che possono verificarsi fra il sistema di alcune case di reclusione (es. case di reclusione con lavoro agricolo) e il regime esecutivo della detta misura di sicurezza » (12).

È vero che un certo temperamento ad eventuali svinimenti del contenuto degli stabilimenti deriva dal già citato art. 64, norma assai opportuna — che va integrata con le regole ulteriori di cui all'art. 102 D.P.R. n. 431 — ma quello, in sostanza, non è altro che il criterio generale il quale deve ispirare il funzionamento degli istituti, indipendentemente dal profilo particolare della differenziazione fra sezioni del medesimo stabilimento (su quest'ultima dispone genericamente l'art. 102, comma 2 D.P.R. n. 431 che « possono essere realizzati, per sezioni sufficientemente autonome di uno stesso istituto, tipi differenziati di trattamento »).

Piuttosto, sorge spontanea la domanda se la norma in esame possa essere considerata quale un sintomo dell'accoglimento, sia pure parziale, da parte del legislatore del fenomeno della « fungibilità » fra pene e misure di sicurezza che, com'è noto, viene oggi generalmente respinto dal comune orientamento giurisprudenziale; più precisamente, di quell'aspetto della fungibilità che suole denominarsi vicarietà della pena rispetto alla misura di sicurezza, e che, per parte nostra, abbiamo ritenuto inammissibile (al contrario della vicarietà della misura di sicurezza rispetto alla pena) (13).

Di conseguenza, si potrebbe ragionare nel senso che, se il legislatore considera sostanzialmente equivalente, sotto il profilo delle modalità di esecuzione, la casa di reclusione alla colonia agricola ed alla casa di lavoro, non dovrebbero più sussistere ostacoli giuridici a far ritenere come validamente scontato un periodo di misura di sicurezza trascorso in carcere in tutte quelle ipotesi in cui quest'ultimo risulti sofferto a vuoto (ad es., pena

(12) DI GENNARO-BONOMO-BREDA, *op. cit.*, 272.

(13) Sull'argomento ci permettiamo rinviare a CARACCIOLI, *I problemi generali delle misure di sicurezza*, 1970, 375 ss.; v., anche per le citazioni, SICLARI, *op. cit.*, 371 ss.; da ultimo v. MUSCO, *op. cit.*, 172 ss.

parzialmente condonata da un decreto presidenziale intervenuto dopo la sentenza irrevocabile di condanna, e quindi già sofferta in periodo maggiore, seguita da assegnazione a misura di sicurezza, che si pretende far ritenere assorbita nel periodo di detenzione eccedente l'entità del condono). In altre parole, poiché l'Ordinamento con la legge n. 354/1975 non avrebbe fatto che prendere atto della sostanziale assimilazione dei due istituti sul piano dell'identica afflittività delle sanzioni, se ne dovrebbero trarre le opportune conseguenze in ordine al problema della fungibilità (quanto meno, della c.d. fungibilità impropria, consistente nelle ipotesi di sanzioni scontate *sine titulo*; non certo della c.d. fungibilità propria, relativa alle ipotesi in cui una sanzione può essere sostituita o convertita in un'altra sanzione di diversa natura, e che, al di fuori dei casi espressamente previsti dal legislatore, non può essere ammessa a pena di violare il principio di legalità delle sanzioni criminali).

Recentemente in dottrina è stato anzi sostenuto che, avendo la pena acquistato, in forza delle norme del nuovo Ordinamento penitenziario sul trattamento individualizzato, caratteri marcatamente rieducativi, in linea con il precetto di cui all'art. 27, comma 3 Cost., l'art. 62, comma 3, alinea 3 cit. dimostrerebbe che non devono più esistere ostacoli anche all'ammissione della c.d. vicarietà della pena rispetto alla misura di sicurezza come ipotesi di fungibilità impropria (14).

Non riteniamo di aderire a tale drastica conclusione, in quanto, in primo luogo, l'art. 62 cit. prevede — e soltanto in termini di mera « possibilità », non di obbligo, tenute presenti le necessità pratiche del momento — esclusivamente la creazione presso i reclusori di sezioni speciali di due tipi di misure di sicurezza detentive, e quindi in nessun caso, anche a voler svilire al massimo la « specialità » della sezione (come purtroppo di fatto potrebbe accadere), è sancita una totale identità sul piano modale fra tutte le misure detentive ed il carcere. In secondo luogo, le nuove caratteristiche dell'esecuzione penale introdotte dall'Ordinamento penitenziario e l'assimilazione, sotto molti aspetti attinenti alla fase dell'esecuzione, delle due specie di sanzioni criminali non sono elementi sufficienti per

(14) FRASSINI, *op. cit.*, 741-742.

superare la diversità strutturale tra di esse, che pur continua a sussistere nella legislazione vigente e che la legge n. 354 non ha affatto eliminato.

Brevi considerazioni vanno svolte, da ultimo, quanto agli infermi psichici. Nel Regolamento di esecuzione del nuovo Ordinamento penitenziario è contenuta una dettagliata disciplina degli ospedali psichiatrici giudiziari, delle case di cura e di custodia e delle sezioni speciali di altri istituti per infermi e minorati fisici e psichici (artt. 98-100 D.P.R. n. 431) (15), la quale si discosta in vari punti da quella preesistente; essa non pone, fortunatamente, particolari problemi applicativi, ma richiede soltanto un notevole sforzo organizzativo e di adeguamento delle strutture esistenti da parte delle amministrazioni competenti.

L'unico punto che lascia perplessi, sotto il profilo della tecnica normativa, è costituito da un riferimento ultroneo all'art. 206 cod. pen. da parte dei commi 3 e 4 dell'art. 98 cit. Invero, insieme ad altre disposizioni relative agli ospedali psichiatrici giudiziari, alle case di cura e di custodia ed agli istituti e sezioni speciali per infermi e minorati fisici e psichici, tale norma stabilisce che agli ospedali psichiatrici giudiziari ed alle case di cura e di custodia sono assegnati, oltre coloro nei cui confronti è applicata, « in via definitiva o provvisoria », la relativa misura di sicurezza, eventualmente (per l'ospedale psichiatrico giudiziario) anche gli imputati sottoposti a perizia psichiatrica, nonché gli imputati, i condannati e gli internati che si trovino nelle condizioni di cui agli artt. 148 cod. pen. (16) e 88 cod. proc. pen. (solo per l'ospedale psichiatrico giudiziario) e (per entrambe le misure) 206 e 212, comma 2 cod. pen.

Ora, poiché l'art. 206 cod. pen. prevede appunto l'istituto dell'assegnazione provvisoria alle suddette misure di sicurezza

(15) In particolare, il disposto di cui all'art. 100 cit. (Convenzioni con ospedali psichiatrici civili) va ora coordinato con la nuova disciplina della materia fornita dalla legge 13 maggio 1978, n. 180 (Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori).

(16) L'art. 148 cod. pen. è stato dichiarato parzialmente illegittimo da Corte cost. 19 giugno 1975, n. 146, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1976, 277, con nota di ALESSANDRI, *Pena e infermità mentale*; e in *Giur. cost.*, 1975, 1372, con commento di VASSALLI, *Fine poco gloriosa di una norma poco civile: l'art. 148 codice penale*, *ivi*, 2021. Sul punto v. anche MARINI, *Elementi di diritto penale. Parte generale*, vol. II, 1979, 191-192.

— oltre che al riformatorio giudiziario, che qui non interessa — appare del tutto superfluo il richiamo di tale norma, come contenente un'ipotesi ulteriore, dopo che già si era chiarito all'inizio degli stessi commi 3 e 4 dell'art. 98 cit. che in tali stabilimenti sono assegnati coloro che siano sottoposti alle relative misure di sicurezza, non solo in via definitiva, ma anche provvisoria.

RIASSUNTO

L'Autore esamina la posizione degli internati negli istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza, quale risulta a seguito dell'Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modifiche), che ha determinato un sostanziale e notevole avvicinamento fra pene e misure di sicurezza sotto il profilo dell'esecuzione delle due categorie di sanzioni criminali alla luce soprattutto della c.d. « individualizzazione del trattamento punitivo ».

In particolare vengono esaminati i seguenti problemi: cessazione e revoca anticipata delle misure di sicurezza (a seguito anche dell'intervento della Corte costituzionale); caratteristiche dei singoli istituti contemplati e conseguenze dell'omessa menzione, da parte dell'Ordinamento penitenziario del '75, del riformatorio giudiziario; le sezioni per l'esecuzione di misure di sicurezza all'interno delle case di reclusione; il ricovero degli infermi psichici.

L'Autore sottolinea, tra l'altro, il timore che si legalizzi il c.d. « scambio di etichette » (fra pena e misura di sicurezza), sul quale da tempo tante critiche si sono appuntate in dottrina, e quello che le strutture praticamente esistenti non siano valide al fine di ottenere gli scopi perseguiti dal legislatore, come purtroppo l'esperienza quotidiana insegna.

RESUME

L'Auteur examine la position des internés dans les établissements pour l'exécution des mesures de sécurité telle que l'exige le système pénitentiaire (loi du 26 juillet 1975, n. 354 et modifications suivantes), qui a donné lieu à un rapprochement essentiel et remarquable entre les peines et les mesures de sécurité du point de vue de l'exécution des deux catégories de sanctions criminelles, à la lumière notamment de la soi-disant « détermination du traitement punitif ».

On examine en particulier les problèmes suivants: cessation et révocation anticipée des mesures de sécurité (à la suite également de l'intervention de la Cour Constitutionnelle); caractéristiques des différents établissements prévus et conséquences du manque de mention, de la part du système pénitentiaire de 1975, de la maison de correction judiciaire; les sections pour l'exécution des mesures de sécurité à l'intérieur des pénitenciers; l'hospitalisation des malades mentaux.

L'Auteur souligne, entre autres, la crainte que l'on puisse légaliser le soi-disant « échange d'étiquettes » (entre peine et mesure de sécurité), qui a déjà provoqué tant de critiques dans les milieux de la doctrine, ainsi que la crainte que les structures pratiquement existantes ne soient pas suffisantes pour la réalisation des objectifs auxquels visait le législateur, comme nous l'enseigne malheureusement l'expérience de tous les jours.

SUMMARY

The Author examines the position of persons interned in institutions responsible for carrying out safety measures following the introduction of the prison system based on law No. 354 of July 26, 1975 and subsequent amendments, which has caused penalties and safety measures to draw substantially closer to each other from the point of view of the execution of the two types of penal sanctions, particularly in the light of what is known as the « individualization of punitive treatment ».

The following problems are examined in particular: the discontinuance and early revocation of safety measures (partly in consequence of action by the Constitutional Court); the characteristics of the individual institutes concerned and the consequences of the failure on the part of the 1975 penal system to make any mention of judiciary reformatories; sections responsible for carrying out safety measures inside the prisons; the hospitalization of persons of unsound mind.

Among other things, the Author stresses the fear that the so-called « exchange of labels » (between punishment and safety measure) will become legalized, a point on which legal doctrine has for some time been focussing so much criticism, and that the structures which do exist are unsuitable for the purpose of obtaining the results which the legislator has set out to achieve, as we are unfortunately being taught by daily experience.

RESUMEN

L'A. examina la situación de los internados en los institutos para la ejecución de las medidas de seguridad, como resulta luego del Ordenamiento Penitenciario (número 354 del 26 de julio de 1975 y modificaciones posteriores), que ha determinado un substancial y notable acercamiento entre penas y medidas de seguridad en lo que hace a la ejecución de los dos tipos de sanciones criminales como surge, sobretodo, de la c.d. « individualización del tratamiento punitivo ».

En particular se analizan los siguientes problemas: cesación y revocación anticipada de las medidas de seguridad (aún luego de la intervención de la Corte Constitucional); características de cada uno de los institutos considerados y consecuencias de la omitida mención, por parte del Ordenamiento Penitenciario del '75, del reformatorio judicial; las secciones para la ejecución de medidas de seguridad dentro de las casas de reclusión; el internado de los enfermos psíquicos.

L'A. subraya, entre otras cosas, su temor a que se legalice el c.d. « intercambio de etiquetas » (entre pena y medida de seguridad), sobre lo cual desde hace tiempo se desataron tantas críticas en campo doctrinal, y el de que las estructuras efectivamente existentes no sean idóneas para obtener los objetivos buscados por el legislador como, desgraciadamente, la experiencia de todos los días lo demuestra.

ZUSAMMENFASSUNG

Die A. untersucht, welche Stellung die entsprechend der Strafvollzugsordnung (Gesetz vom 26. Juli 1975, Nr. 354 und anschliessende Änderungsgesetze) unter dem Gesichtspunkt der Sicherheitsmassnahme in Strafvollzugsanstalten Untergebrachten haben. Hinsichtlich der Verhängung der beiden Sanktionen ist es unter dem Gesichtspunkt des sogenannten « individualisierten Strafvollzugs » zu einer grundsätzlichen Annäherung zwischen Strafen und Sicherheitsmassnahmen gekommen.

Insbesondere werden folgende Probleme untersucht: Beendigung und vorzeitige Zurücknahme von Sicherheitsmassnahmen (u.a. infolge der Intervention des Verfassungsgerichts); Merkmale einzelner untersuchter Anstalten und Folgen der Nicht-Erwähnung der Besserungsanstalt in der Strafvollzugs-Ordnung des Jahres 1975; Abteilungen für Sicherheitsmassnahmen innerhalb von Gefängnissen; ärztliche Versorgung psychisch Kranker.

Die A. unterstreicht u.a. zwei Befürchtungen:

a. dass ein sogenannter « Etiketten-Schwindel » (zwischen Strafe und Sicherheitsmassnahme) legalisiert werden könnte, wie es seit einiger Zeit in kritischen Lehrmeinungen zum Ausdruck kommt, und

b. dass die tatsächlich vorhandenen Strukturen, wie die tagtägliche Erfahrung leider beweist, nicht in der Lage sind, die vom Gesetzgeber beabsichtigten Ziele zu erreichen.