



Sentenza n. 22 del 2022

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Francesco Viganò
decisione del 16 dicembre 2021, deposito del 27 gennaio 2022
comunicato stampa del 27 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ordinanza n. 110 del 2020

parole chiave:

MISURE DI SICUREZZA – INFERMO DI MENTE – REMS – RISERVA DI LEGGE –
MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

disposizioni impugnate:

- artt. 206 e 222 del codice penale
- art. 3-ter del decreto-legge n. 211 del 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 9 del 2012

disposizioni parametro:

- artt. 2, 3, 25, 27, 32 e 110 della Costituzione

dispositivo:

inammissibilità

Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Tivoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 206 e 222 c.p. e dell'art. 3-ter del decreto-legge n. 211 del 2011, come convertito e successivamente modificato.

A parere del giudice *a quo* tali disposizioni violerebbero nel loro complesso, in primo luogo, gli artt. 27 e 110 della Costituzione, «nella parte in cui, attribuendo l'esecuzione del ricovero provvisorio presso una REMS alle Regioni ed agli organi amministrativi da esse coordinati e vigilati, escludono la competenza del Ministro della Giustizia in relazione all'esecuzione della detta misura di sicurezza detentiva provvisoria». In secondo luogo, esse violerebbero gli artt. 2, 3, 25, 32 e 110 Cost., «nella parte in cui consentono l'adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza in violazione della riserva di legge in materia».

Premessa la delimitazione del *thema decidendum* al solo art. 3-ter d.l. n. 211 del 2011 (perché inammissibili per *aberratio ictus* le questioni sugli artt. 206 e 207 c.p.) e precisata l'ininfluenza sul giudizio di legittimità costituzionale delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione, la Corte offre un'ampia ricostruzione dell'evoluzione normativa che ha portato all'istituzione delle REMS. Il giudice delle leggi prosegue chiarendo che l'applicazione delle REMS, pur se esprimono una «logica di fondo assai diversa rispetto al ricovero in OPG o all'assegnazione a casa di cura o di custodia», **costituisce a tutti gli effetti una misura di sicurezza**, limitativa della libertà personale e volta al contenimento della pericolosità sociale di chi abbia commesso un reato, o sia indiziato di averlo commesso, in una

condizione di vizio totale o parziale di mente. Tale funzione, continua la Corte, non è certamente incompatibile con quella di cura della malattia mentale e infatti le REMS **esprimono un marcato carattere terapeutico-riabilitativo**. Da ciò deriva la necessità che tale misura si conformi ai principi costituzionali dettati tanto per le misure di sicurezza quanto per i trattamenti sanitari obbligatori.

Su tali basi emerge la necessità che **in materia sia rispettata la riserva di legge di cui all'art. 25, terzo comma, Cost., letto congiuntamente all'art. 13, secondo comma, Cost.**, ossia che la legge preveda **non solo i casi**, ma altresì, e quanto meno nel loro nucleo essenziale, **i modi attraverso cui la misura di sicurezza possa restringere la libertà personale** del soggetto che vi sia sottoposto. **Considerazioni in parte analoghe devono essere svolte sul versante della riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori**, poiché, quando – come nel caso dell'applicazione delle REMS – il trattamento non sia solo obbligatorio ma anche coattivo, le garanzie di cui all'art. 32, secondo comma, Cost., devono sommarsi a quelle dell'art. 13, secondo comma, Cost.

La disciplina in materia di assegnazione alle REMS rivela **evidenti profili di frizione con i principi così delineati**, in quanto la norma censurata rimanda pressoché interamente la disciplina dei modi di esecuzione della misura non alla legge, bensì ad un «decreto non regolamentare del Ministro della salute, da adottarsi di concerto con il Ministro della giustizia e d'intesa con la Conferenza Stato e autonomie territoriali». Conseguentemente – rileva la Corte – attualmente la gran parte della disciplina vigente delle REMS si fonda su atti distinti dalla legge. Del resto, mette in evidenza il giudice delle leggi, la «necessità che una fonte primaria disciplini organicamente tale misura a livello statale, stabilita dalla Costituzione, risponde [...] a ineludibili esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei suoi destinatari, particolarmente vulnerabili proprio in ragione della loro malattia».

Un'ampia parte della motivazione è dedicata, poi, anche alla **valutazione sul malfunzionamento strutturale del sistema di applicazione dell'assegnazione in REMS**; tema, questo, sotteso all'intera ordinanza di rimessione e che, per il tramite dell'istruttoria disposta con l'[ordinanza n. 131 del 2021](#), la stessa Corte ha potuto indagare. Da tali approfondimenti istruttori è, infatti, emerso che vi sono lunghe liste d'attesa, pur se i relativi provvedimenti di assegnazione, avendo la funzione di contenere la pericolosità sociale e far iniziare il percorso terapeutico del soggetto che deve esservi sottoposto, dovrebbero essere immediatamente esecutivi. La mancata tempestività con la quale detti provvedimenti vengono eseguiti comporta **«un difetto di tutela effettiva dei diritti fondamentali delle potenziali vittime di aggressioni»** e, allo stesso tempo, una **lesione del «diritto alla salute del malato**, al quale nell'attesa non vengono praticati i trattamenti – rientranti a pieno titolo tra i LEA [...] – che dovrebbero essergli invece assicurati, per aiutarlo a superare la propria patologia e a reinserirsi gradualmente nella società».

Anche **l'estromissione del Ministro della giustizia** da ogni competenza in merito all'esecuzione della misura di sicurezza, altro aspetto delle doglianze mosse dal rimettente, **non è compatibile con principi costituzionali che disciplinano la materia**. Poiché **l'assegnazione alle REMS**, per quanto tale provvedimento sia caratterizzato da un evidente profilo terapeutico, continua pienamente a dover essere annoverata tra le misure di sicurezza, essa **rientra a pieno titolo «tra i “servizi relativi alla giustizia”** e in particolare della giustizia penale, sulla cui organizzazione e funzionamento il Ministro della giustizia esercita una competenza fondata direttamente sull'art. 110 Cost.».

Nonostante i diversi punti di frizione con i principi costituzionali, **la Corte, tuttavia, ha dichiarato inammissibili le questioni**, ritenendo che una **declaratoria di illegittimità costituzionale** della normativa censurata **avrebbe determinato «l'integrale caducazione del sistema delle REMS**, che costituisce il risultato di un faticoso ma ineludibile processo di superamento dei vecchi OPG», con la conseguenza di «un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti».

Il giudice delle leggi, tuttavia, **rivolge un monito al legislatore**, posta «l'urgente necessità di una complessiva riforma di sistema», la quale assicuri ad un tempo: *a*) un'adeguata base legislativa alla nuova misura di sicurezza; *b*) la realizzazione e il buon funzionamento, sull'intero territorio nazionale, di un numero di REMS sufficiente a far fronte ai reali fabbisogni; *c*) forme di idoneo coinvolgimento del ministro della Giustizia nella definizione degli aspetti esecutivi di tale misura.

Leonardo Pace