

Infermità mentale, misure di sicurezza personale e garanzie del processo

di Andrea Perelli

Title: Mental Illness, Personal Security Measure and Process Guarantees

Keywords: Mental illness; Personal Security Measure; Process Guarantees.

1. – La Corte di Giustizia dell'Unione europea, con sentenza del 19 settembre 2019 — resa nella causa C-467/2018 — si è occupata del rinvio pregiudiziale operato dal giudice nazionale bulgaro.

Il giudice *a quo* si interrogava circa la compatibilità eurounitaria della normativa nazionale attinente alla procedura volta a ordinare il ricovero psichiatrico coatto di un soggetto che abbia tenuto una condotta costituente reato, pur trovandosi in stato di incapacità di intendere e di volere per vizio totale di mente.

2. – Il 26 agosto 2015 veniva rinvenuto — in Bulgaria — il corpo senza vita di una donna; le indagini consentivano alla Polizia Giudiziaria di appurare che il responsabile del fatto era il figlio della stessa, al quale in data 12 settembre 2015 il Tribunale Distrettuale di Lom applicava la misura di sicurezza provvisoria del ricovero coatto in un ospedale psichiatrico giudiziario per il periodo di sei mesi. Tale decisione veniva rinnovata fino alla decisione del ricorso. Il fondamento giuridico della stessa era rappresentato dalla Legge sulla Sanità. Tale normativa (artt. 155 ss.) disciplinano una procedura particolare che consente di ordinare, per via giudiziaria, il ricovero coatto in contesto sanitario di una persona affetta da una malattia mentale e che cagione di tale infermità costituisca un pericolo per la propria salute o per quella dei terzi.

Per quanto d'interesse, i periti diagnosticavano al ricorrente una forma di schizofrenia paranoide, che lo rendeva incapace di partecipare al processo. Alla luce di siffatta conclusione, con ordinanza del 7 luglio 2016, il Pubblico Ministero di Montana (Bulgaria) archiviava il procedimento penale e tale ordinanza non era notificata all'interessato. Il 29 dicembre 2017, la Procura di Sofia disponeva la riapertura del procedimento a carico dell'indagato e prevedeva il ricovero coatto di EP sulla base della citata Legge sulla sanità. Il 1 marzo 2018 il procedimento a carico di EP veniva archiviato con ordinanza. Il pubblico ministero concludeva nel senso della necessità di disporre misure mediche coercitive poiché l'uomo aveva commesso un fatto costituente reato in stato di non imputabilità. Tale ordinanza veniva notificata alla figlia della vittima. In mancanza di qualsiasi ricorso proposto entro i termini, suddetta ordinanza è divenuta definitiva il 10 marzo 2018.

Pertanto, la Procura della Repubblica del distretto di Lom adiva il giudice del rinvio, il Tribunale distrettuale di Lukovit, proponendo una domanda di ricovero psichiatrico coatto di EP, sulla base degli articoli 427 e seguenti del codice di procedura penale. Tali disposizioni — nella versione in vigore al momento dei fatti — prevedevano una procedura speciale, con la quale il giudice, su proposta del Pubblico Ministero, poteva imporre a chi avesse commesso un atto socialmente pericoloso, in stato di demenza, misure mediche coercitive.

In particolare, l'art. 427 c.p.p. bulgaro disponeva:

- “(1) Il pubblico ministero distrettuale fa una proposta diretta all'applicazione di misure mediche coercitive, (...).
- (2) Prima di presentare la proposta, il pubblico ministero ordina una perizia e incarica l'autorità competente dell'istruzione di chiarire il comportamento della persona prima e dopo la commissione dell'atto e valutare se la persona rappresenti un pericolo per la società”.

Gli artt. da 428 a 491 c.p.p. dispongono che la proposta del pubblico ministero è esaminata dal Tribunale distrettuale del luogo di residenza della persona interessata, il quale si pronuncia, dopo un'udienza, con ordinanza in composizione monocratica, soggetta a impugnazione.

Il giudice *a quo* dubita della conformità delle disposizioni nazionali che disciplinano il ricovero coatto di malati mentali in ambiente medico, con i diritti garantiti dalle direttive 2012/13, 2013/48 e 2016/343, nonché dalla Carta. Tali dubbi riguardano principalmente gli artt. 427 ss. c.p.p. bulgaro ed il procedimento penale speciale che essi stabiliscono, idoneo a concludersi con il ricovero psichiatrico coatto di una persona che costituisca un pericolo per la società. Investono anche le disposizioni della legge sulla sanità, in quanto la procedura in esse prevista consente, anch'essa, il ricovero coatto di una persona, a titolo preventivo, qualora sussistano motivi per ritenere che, tenuto conto del suo stato di salute, quest'ultima possa commettere un reato.

Il giudice del rinvio indica infatti che EP non è mai stato interrogato nel corso dell'istruttoria e che l'avvio di un procedimento penale nei suoi confronti non gli è stato notificato. Inoltre non è stato sottoposto a indagini preliminari e non gli è stata garantita l'assistenza di un avvocato. Egli non ha potuto esperire alcun ricorso giurisdizionale contro le conclusioni di diritto o di fatto del pubblico ministero.

Peraltro, il giudice del rinvio considera che il diritto nazionale non consente al giudice di controllare se, nel corso dell'inchiesta iniziale, il soggetto considerato come autore dei fatti abbia potuto disporre delle garanzie procedurali minime per l'esercizio dei diritti della difesa; si interroga, in particolare, sulla compatibilità di una siffatta normativa con gli artt. 47 e 48, § 2, della Carta.

Infine il giudice si chiede, inoltre, se il procedimento a carico *de quo* rientri nell'ambito di applicazione delle direttive citate. In caso affermativo, ritiene che, qualora la Corte giungesse alla conclusione secondo cui il procedimento penale speciale previsto agli artt. 427 ss. c.p.p. non garantisce un diritto a un ricorso effettivo, dovrebbe trovare applicazione, per analogia, il procedimento penale ordinario.

3. – La Corte ha trattato congiuntamente la prima, la terza questione e la quarta questione, con cui è stato chiesto se le direttive 2012/13 e 2013/48 si applichino anche alle procedure nazionali bulgare — che consente l'applicazione in via di urgenza del ricovero coatto in ospedale psichiatrico giudiziario nei confronti di coloro che abbiano commesso reati mentre si trovavano affetti da vizio totale di mente, a cagione di una patologia psichiatrica in grado di obliterarne la capacità d'intendere e di volere — ed in

caso affermativo da quale momento il soggetto debba essere avvisato dei diritti che le sono riconosciuti dalla direttiva 2012/13.

Tali direttive hanno lo scopo comune di definire i diritti minimi di indagati o imputati nell'ambito dei procedimenti penali; in particolare, tali diritti derivano direttamente dagli articoli 6, 47 e 48 della Carta.

A mente dei rispettivi artt. 2 di ciascuna direttiva — che hanno un contenuto pressoché sovrapponibile — esse si applicano dal momento in cui le autorità statali rendono edotta la persona del proprio *status* di indagato/imputato e sino alla fine del procedimento.

È ben vero che nessuna delle due direttive contiene un espresso riferimento ai procedimenti di ricovero coatto in ospedale psichiatrico giudiziario, tuttavia è scorretto pensare che siffatta procedura esuli dall'ambito di applicazione delle medesime per il solo fatto di non contemplare l'applicazione di una pena. A riguardo la Corte accoglie l'impostazione proposta dall'Avvocato Generale a mente della quale un procedimento può definirsi penale al ricorrere dei seguenti requisiti:

- 1) diano luogo ad una misura privativa della libertà personale
- 2) tale misura sia giustificata — almeno in parte — da motivi inerenti la tutela della sicurezza della collettività rispetto ad una persona che — a ragione del proprio stato di salute mentale al momento della commissione del fatto — non debba essere sottoposta da una sanzione penale vera e propria.

L'art. 6 della Carta viene interpretato — ai sensi dell'art. 52 § 3 della Carta — come avente la medesima portata dell'art. 5 CEDU, come interpretato dalla Corte EDU (sentenza del 12 febbraio 2019, TC, C-492/18).

Le citate disposizioni non possono essere interpretate in modo da escludere dal loro ambito di applicazione una procedura giudiziaria che consenta di ordinare il ricovero psichiatrico coatto di una persona che, al termine di un procedimento penale anteriore, sia stata considerata autore di fatti costitutivi di un reato. Tale interpretazione risulta avvalorata dalla volontà del legislatore euronunitario, che — nelle citate direttive — ha imposto una particolare attenzione a che le informazioni *de quibus* siano fornite anche ai soggetti potenzialmente fragili, tra i quali rientrano gli alienati mentali, che a causa delle proprie patologie rischiano di non comprendere appieno il significato degli avvisi di cui sono destinatari.

Assodato che il diritto all'informazione di matrice eurounitaria si applica anche alla procedura di cui agli artt. 427 ss. c.p.p. bulgaro, la Corte ritiene che *“le persone sospettate di aver commesso un reato devono essere informate dei loro diritti il più rapidamente possibile dal momento in cui i sospetti di cui sono oggetto giustificano, in un contesto diverso dall'urgenza, che le autorità competenti limitino la loro libertà mediante provvedimenti coercitivi e, al più tardi, antecedentemente al loro primo interrogatorio da parte della polizia”* (punto 53 del Considerando in diritto della sentenza in commento).

4. — La seconda e la settima questione vengono analizzate congiuntamente, dal momento che con le stesse il giudice del rinvio chiede se il diritto a un ricorso effettivo garantito dall'art. 47 della Carta, dall'art. 8, § 2, della direttiva 2012/13 e dall'art. 12 della direttiva 2013/48, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede una procedura che autorizza, per motivi terapeutici e di sicurezza, il ricovero psichiatrico coatto di persone che, in stato di demenza, hanno commesso atti che costituiscono un pericolo per la società, poiché tale normativa non consente al giudice competente di verificare che i diritti procedurali previsti da tali direttive siano stati rispettati nel corso di procedimenti precedenti a quello di cui detto giudice è investito, non sottoposti a un siffatto controllo giurisdizionale.

Gli artt. 8, § 2, e 12 citati vengono interpretati dalla Corte — alla luce della loro natura precisa ed incondizionata e del diritto ad un ricorso effettivo, di cui all'art. 47 della Carta — nel senso che ostano a qualsiasi misura nazionale che ostacoli l'esercizio di mezzi di ricorso effettivi in caso di violazione dei diritti tutelati da tali direttive.

Inoltre, la costante giurisprudenza della Corte (Sentenza del 7 agosto 2018, *Smith*, C-122/17, e *ivi* giurisprudenza citata) ritiene che l'obbligo sussistente in capo agli Stati membri di raggiungere gli obiettivi consacrati nelle direttive e — dunque — di adottare tutti i provvedimenti generali e particolari, atti a garantire il raggiungimento di siffatto risultato (art. 4 § 3 TUE e art. 238 TFUE) grava su tutti gli organi statali, non escluso — per quanto di competenza — l'organo giurisdizionale. In particolare, il principio d'interpretazione conforme esige che i giudici nazionali si adoperino, prendendo in considerazione il diritto nazionale nel proprio complesso e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione e di pervenire a una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultimo (Sentenze del 5 ottobre 2004, *Pfeiffer e a.*, da C-397/01 a C-403/01 e Sentenza dell'8 maggio 2019, *Praxair MRC*, C-486/18, e *ivi* giurisprudenza citata).

Il Giudice nazionale ha rappresentato che l'ordinamento bulgaro è privo di una procedura che consenta una verifica giudiziale circa la regolarità del procedimento anteriore alla richiesta di ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (ai sensi degli artt. 427 ss. c.p.p.), tuttavia potrebbe trovare applicazione per analogia il procedimento penale ordinario, che consentirebbe di svolgere siffatto controllo.

Pertanto, i parametri normativi di cui alla questioni pregiudiziali seconda e settima devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che impedisca al giudice della procedura tesa ad applicare, per motivi terapeutici e di sicurezza, il ricovero psichiatrico coatto di persone che, in stato di demenza, abbiano commesso atti che costituiscono un pericolo per la società di verificare che i diritti procedurali previsti da tali direttive siano stati rispettati nel corso di procedimenti prodromici sottratti al controllo giurisdizionale.

5. – In merito alla quinta questione — attinente alla compatibilità della procedura di ricovero coatto in ospedale psichiatrico giudiziario, ai sensi degli artt. 155 ss. della Legge sulla sanità, con la direttiva 2016/343 e con l'art. 6 della Carta — la Corte rileva che gli artt. 1 e 2 della direttiva in questione limitano la stessa ai soli procedimenti penali; la procedura oggetto del giudizio ha natura eminentemente terapeutica, sicché — qualora la stessa non sia agganciata ad un procedimento penale — ricade al di fuori dell'ambito di applicazione della direttiva 2016/343. Inoltre, nessun atto del fascicolo processuale consente di ritenere che una procedura di ricovero psichiatrico coatto a fini terapeutici, come quella *de qua*, costituisca un'attuazione del diritto dell'Unione e, conformemente all'art. 51, § 1, della Carta, che i diritti fondamentali garantiti da quest'ultima debbano essere rispettati dallo Stato membro in questione in sede di applicazione di una tale procedura. Pertanto, né la citata direttiva né l'art. 51 § 1 della Carta si applicano alla procedura di cui agli artt. 155 ss. della Legge sulla sanità di cui trattasi.

6. – Infine, in relazione alla sesta questione pregiudiziale, la Corte osserva che la direttiva 343/2016 è pacificamente applicabile *ratione temporis* al procedimento *a quo*; occorre dunque stabilire se la presunzione di innocenza — consacrata nell'art. 3 della medesima direttiva — imponga, nell'ambito di una procedura di ricovero come quella nazionale, che il pubblico ministero fornisca la prova che la persona di cui è richiesto il ricovero coatto è l'autore degli atti che si reputano costituire un siffatto pericolo.

La procedura nazionale oggetto del giudizio ha un duplice scopo, infatti da un lato è determinata da motivi terapeutici (attinenti alla cura dei riscontrati problemi di natura psichiatrica), dall'altro è determinata da motivi di garanzia (attinenti alla protezione della collettività e della persona stessa rispetto a condotte che potrebbero essere causate da siffatti disturbi). Orbene, siffatta duplice finalità, in uno con il rilievo per cui tale procedura si risolve in una limitazione della libertà personale sono elementi che impongono di ritenere che alla stessa si applichi le direttive n. 343/2016 (alla luce di quanto deciso in relazione alle direttive n. 2012/13 e 2013/48), atteso che la procedura in questione ha — in definitiva — finalità penale.

L'art. 3 della direttiva 343/2016 consacra il principio di innocenza ed il successivo art. 6 pone in capo al Pubblico Ministero la prova della colpevolezza dell'imputato o — nel caso di specie — la prova della concorrenza di tutti i requisiti necessari all'attivazione della procedura di ricovero coatto psichiatrico. Tali elementi possono essere provati anche *per relationem* con quanto già statuito all'esito di un procedimento penale conclusosi; sarà il giudice del procedimento relativo al ricovero coatto psichiatrico a dover verificare che il precedente procedimento penale sia stato condotto nel pieno rispetto di quanto statuito dalle direttive 2012/13 e 2013/48.

La Corte ritiene pertanto che il principio della presunzione di innocenza, di cui all'art. 3 della direttiva 2016/343, deve essere interpretato nel senso che esso esige — nell'ambito di una procedura giudiziaria di ricovero psichiatrico coatto, per motivi terapeutici e di sicurezza, di persone che, in stato di non imputabilità a cagione di un vizio totale di mente, abbiano commesso atti che costituiscono un pericolo per la società, come quella di cui trattasi nel procedimento principale — che il pubblico ministero fornisca la prova che la persona di cui è richiesto il ricovero coatto è l'autore degli atti che si reputano costituire un siffatto pericolo.

7. – La decisione in commento — nella sua non semplice articolazione — offre alcuni spunti di riflessione interessanti.

In primo luogo, emerge la centralità della presunzione di innocenza, dal momento che per l'applicazione di una misura di sicurezza personale di natura detentiva (ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario) a carico di chi abbia commesso un fatto costituente reato in stato di non imputabilità a cagione di un vizio totale di mente, occorre che il pubblico ministero fornisca prova della commissione di tale fatto da parte dell'indagato incapace; in altri termini spetta alla parte pubblica il superamento della presunzione d'innocenza.

In secondo luogo, tale prova può essere fornita solamente all'interno di un processo penale, in merito all'avvio del quale l'indagato deve essere tempestivamente informato in modo chiaro e comprensibile, con un'informativa che elenchi anche i diritti dei quali lo stesso gode (tra i molti, l'assistenza di un difensore ed il diritto al silenzio) e che deve essere fornita in modo tempestivo e comunque prima del compimento del primo interrogatorio del destinatario da parte degli inquirenti.

In terzo luogo, tali diritti debbono essere garantiti quali obiettivi minimi da ciascuno Stato membro ed incombe quindi sui singoli poteri degli Stati stessi l'individuazione delle misure atte a garantire l'effettività di siffatti diritti. Tale obbligo si spinge fino ad imporre al potere giudiziario di interpretare analogicamente le norme processuali nazionali, ove le stesse offrano garanzia del raggiungimento del risultato.

Infine, il compendio di garanzie testé individuato non si applica quando la procedura di ricovero coatto rimanga del tutto estranea ad un procedimento di natura penale, ossia quando le ragioni del ricovero siano differenti rispetto alla pericolosità sociale emersa dal compimento di un fatto che oggettivamente integra la fattispecie penale.

8. – Dal punto di vista comparatistico giova osservare — in conclusione — che la normativa italiana in merito all'applicazione delle misure di sicurezza personali — come consacrata dal vigente codice di procedura penale — appare pienamente rispettosa dell'impianto qui descritto. Anzitutto, essa discende sempre da un procedimento penale nel quale all'indagato vengono forniti i citati avvisi; in secondo luogo, l'applicazione di misure di sicurezza — siano esse provvisorie o definitive — è sempre disposta — su richiesta della Procura della Repubblica — da un giudice terzo ed imparziale e l'applicazione delle misure di sicurezza definitive consegue sempre ad un processo penale vero e proprio (non potendo essere disposta in sede di archiviazione del Giudice per le indagini preliminari, come si evince dal combinato disposto degli artt. 408 e 411 c.p.p., che non contemplano l'ipotesi di proscioglimento per non imputabilità dell'imputato tra le ipotesi di archiviazione), sicché — da un lato — incombe sempre sulla Procura della Repubblica l'obbligo di fornire la prova della commissione del fatto da parte dell'indagato/imputato e della sua specifica ed attuale pericolosità sociale (come disposto dall'art. 202 c.p.) ed — in secondo luogo — non si rende necessaria un'interpretazione analogica delle norme processuali italiane.