

## **La disciplina delle misure di prevenzione, tra passato e presente, al vaglio (nuovamente) della Corte Costituzionale.**

di *Giuseppe La Corte*

**Sommario:** **1.** Il *thema decidendum* al vaglio della Corte Costituzionale. - **2.** Lo Statuto di garanzia delle misure di prevenzione personali. - **3.** Lo Statuto di garanzia delle misure di prevenzione patrimoniali. - **4.** La Compatibilità delle misure di prevenzione con la CEDU. - **5.** Il Decisum nella sentenza n. 24 del 24 gennaio 2019 (depositata il 27 febbraio 2019) Pres. Lattanzi.

### **1. Il *thema decidendum* al vaglio della Corte Costituzionale.**

Con ordinanze del 15 marzo, 10 aprile e del 30 maggio 2017, la Corte di Appello di Napoli ed i Tribunali ordinari di Udine e Padova hanno sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 3 e 5 della Legge 27 dicembre 1956 n.1423 (*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica utilità*), dell' articolo 19 della Legge 222 maggio 1975 n.152 (*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*) e degli articoli 1, 4, comma1, lettera c), 6, 8, 16, 20 e 24 del D. Lgs. 6 settembre 2011 n.159 (*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*) nonché degli articoli 1 e 2 della Legge 13 agosto 2010 n.136 (*Nuove Disposizioni in materia di documentazione antimafia*) con riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione in relazione agli articoli 2 del Protocollo n. 4 (libertà di circolazione) e 1 (proprietà privata) del Protocollo Addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nonché agli articoli 25, terzo comma, 42 e 13 della Costituzione.

Cuore di tutte le questioni prospettate è rappresentato dal difetto di precisione di due fattispecie astratte previste ai numeri 1 e 2 dell'articolo 1 della Legge 1423 del 1956 poi riprodotte nelle lettere a) e b) dell'articolo 1 del D. Lgs n.1599 del 2011. Le disposizioni censurate consentono, infatti, l'applicazione della misura di prevenzione personale delle sorveglianza speciale e delle misure di prevenzione patrimoniali a due categorie di destinatari, individuati, ai sensi dell'articolo 1, lettera a), in "*coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi*" e, ai sensi della lettera b), in "*coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose*".

Come si evince da una combinata lettura delle ordinanze di rimessione, le questioni sollevate concernono la legittimità delle previsioni suindicate nella parte in cui costituiscano il presupposto per l'applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali. Tali norme, infatti, non presenterebbero i requisiti di *chiarezza*,

*precisione e completezza* richiesti dalla CEDU e precluderebbero al cittadino di conoscere, *ex ante*, quali condotte evitare per non incorrere in una misura di prevenzione.

Pietra d'angolo, secondo i Giudici rimettenti, sarebbe la decisione della Grande Camera della Corte di Strasburgo che, con sentenza pubblicata il 23 febbraio del 2017, pronunciata nel procedimento n. 43395 del 2009 "*De Tommaso v. Italia*", aveva affermato come "*l'individuazione della categoria dei soggetti passibili di sottoposizione ad una misura di prevenzione fosse da considerarsi insufficientemente determinata sul piano legislativo e generica perché demandava all'interprete la precisazione di quegli elementi di fatto ai quali collegare la sussistenza dei presupposti cui la misura si ricollega*".<sup>1</sup>

Era evidente, dunque, che, nonostante gli sforzi interpretativi della giurisprudenza, le norme impugnate difettassero del requisito necessario della certezza e della prevedibilità. La natura creativa dell'Autorità Giudiziaria non avrebbe potuto sostituirsi al legislatore, cui è demandato il compito di produrre norme adeguatamente definite e capaci di assicurare una percezione chiara ai consociati dei possibili profili di illiceità delle condotte poste in essere.<sup>2</sup>

Le specifiche questioni oggetto di esame concernono, quindi, la garanzia della previsione di legge tanto della sorveglianza speciale quanto del sequestro e della confisca di prevenzione in relazione alle fattispecie normative, di cui all'articolo 1 lettera 1 e 2 della legge n. 1423 del 1956, poi confluite nell'articolo 1 lettera a) e b) del D. Lgs. 159 del 2011. Tali fattispecie, in conclusione, non sarebbero in grado di indicare con sufficiente precisione i presupposti delle misure in questione così da non consentire ai destinatari di poterne prevedere l'applicazione.

2. Lo Statuto di garanzia delle misure di prevenzione personali.

Le misure di prevenzione personali sono, oggi, disciplinate nel D. Lgs 159 del 2011 (Codice Antimafia) e hanno origine da una lunga evoluzione storica risalente al periodo ottocentesco. La legislazione di polizia, infatti, conferiva all'Autorità di Pubblica Sicurezza il potere di disporre le misure di *ammonizione*, del *domicilio coatto* e del *rimpatrio con foglio di via obbligatorio* nei confronti di persone ritenute

---

<sup>1</sup> All'indomani del deposito della sentenza della Corte di Strasburgo, parte della dottrina ha auspicato che la pronuncia *de qua* fosse seguita da ulteriori decisioni dello stesso senso, pena il rischio di non assurgere a *diritto consolidato* e, quindi, di non essere presa in considerazione né dal legislatore né dai Giudici, in particolare A. M. MAUGERI, *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della legge, ma una rondine non fa primavera*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), p.15ss.; altri autori, invece, sostenevano che i principi in essa individuati fossero, fin da subito, vincolanti in quanto espressione della Grande Camera, investita della trattazione del ricorso, in particolare F.VIGANO', *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in [dirittopenalecontemporaneo.it](http://dirittopenalecontemporaneo.it), 03 marzo 2017, pp. 3 ss.

<sup>2</sup> Si potrebbe contestare l'abnormità dell'interpretazione creatrice effettuata dal Giudice che, lungi dalla sua attività di *iuris dicere*, creerebbe norme dal contenuto assai mutevole con l'elevato rischio che situazioni uguali vengano trattate in modo ineguale a seconda dell'Autorità decidente.

pericolose o sospettate di essere tali, a prescindere da una condanna penale. Utilizzate in epoca fascista come strumento di controllo e di repressione dei dissenzienti al regime, vengono applicate anche dopo l'introduzione della Costituzione.<sup>3</sup> Fin dalla sua entrata in vigore, tuttavia, la dottrina e la giurisprudenza hanno sollevato molteplici perplessità sulla loro compatibilità con i principi in essa contenuti.

Consulta, fin da subito, ha riconosciuto la legittimità costituzionale di un sistema di prevenzione dei fatti illeciti sempre che venga rispettato il principio di legalità ed assicurata un'adeguata tutela giurisdizionale.

La limitazione di determinati diritti, si pensi, ad esempio, alla libertà di circolazione, deriverebbe dal principio di prevenzione e di sicurezza sociale per il quale l'ordinata e pacifica convivenza dei consociati deve essere garantita, oltre che da un sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di prevenzione contro il pericolo del loro verificarsi.<sup>4</sup>

Contestualmente, però, la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che consentivano all'Autorità di Pubblica Sicurezza di applicare una misura restrittiva della libertà personale mediante un mero procedimento amministrativo. Provvedimenti che non solo violavano quanto disposto dall'articolo 13 della Costituzione ma non consentivano un adeguato esercizio del diritto di difesa del proposto.<sup>5</sup>

Il legislatore, preso atto delle pronunce di illegittimità costituzionale, già nel 1956, con la legge n. 1423, emanava una nuova disciplina sulle misure *de quibus*.

La legge indicava cinque categorie diverse di destinatari<sup>6</sup> e affidava al Tribunale la competenza a disporre la più grave misura della sorveglianza speciale con eventuale divieto o obbligo di soggiorno in un determinato luogo.

La legislazione degli anni successivi prosegue lungo una direttrice di progressivo ampliamento delle categorie di potenziali destinatari delle misure di prevenzione,<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Con il Testo Unico di Pubblica Sicurezza del 1926, le misure di prevenzione diventano uno strumento cardine del controllo poliziesco del fascismo. Il confino poteva essere disposto, attraverso un procedimento di carattere amministrativo, a tutela dell'ordine pubblico anche in presenza di una sola trasgressione alle prescrizioni impartite dall'Autorità di Pubblica Sicurezza.

<sup>4</sup> Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 2 del 1956. Tale principio, secondo i Giudici, sarebbe riconosciuto, in via implicita, dall'articolo 2 della Costituzione che "*nell'affermare i diritti inviolabili dell'uomo ed i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale non può escludere che a carico dei cittadini siano disposte quelle restrizioni della sfera giuridica rese necessarie dalla tutela dell'ordine sociale*".

<sup>5</sup> Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 11 del 1956.

<sup>6</sup> Si trattava di: "*Oziosi e vagabondi*"; "*persone notoriamente e abitualmente dedite a traffici illeciti*"; "*proclivi a delinquere*" e "*coloro che, per la condotta e il tenore di vita, devono ritenersi vivere abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento*"; "*persone ritenute dedite allo sfruttamento della prostituzione, alla tratta delle donne, alla corruzione di minori, al contrabbando o al traffico di droga*" e "*coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume*".

<sup>7</sup> La Legge 575 del 1965 prevede l'applicazione delle misure previste dalla legge n. 1423 del 1956 "*agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso*"; successivamente, la

oggi, individuate, in maniera organica, nell'articolo 4 del Codice Antimafia.<sup>8</sup> L'appartenenza di una persona ad una delle categorie previste dalla legge costituisce, però, solo uno dei presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione. Infatti, un ulteriore requisito che deve essere sussistere è quello della pericolosità ovvero di rilevante probabilità di commissione, in futuro, di attività criminose.<sup>9</sup>

Le misure *trattande*, infine, si distinguono dalle *misure di sicurezza* rispetto alle quali non presuppongono l'instaurazione di un processo penale. Gli elementi di fatto dai quali desumersi la pericolosità del soggetto devono essere valutate dal Tribunale nell'ambito di un procedimento che è retto da regole probatorie differenti da quello penale, non condividendone le finalità.

Le misure di prevenzione, infatti, hanno natura preventiva e non punitiva.<sup>10</sup> Scopo del legislatore non è quello di punire un soggetto ritenuto pericoloso ma di controllarlo al fine di rendergli più difficoltosa la commissione di ulteriori reati. Per dovere di completezza, infine, è da segnalare la distinzione, operata in dottrina, tra *misure privative* della libertà personale e *misure limitative*, a seconda che le misure in essere privino o limitino la libertà di circolazione del proposto. Le prime soggiacciono alle regole previste dall'articolo 5 della CEDU per le quali nessuno può essere privato della libertà personale, se non nelle ipotesi ivi tassativamente individuate (lettera da a) a f); mentre le seconde, riconosciute all'articolo 2 del Protocollo Addizionale n. 4, prevedono "una protezione condizionata della libertà personale" purché sia rispettata la previsione di legge, la necessità di assicurare tutela a determinati interessi e la proporzione. Tuttavia, al fine di evitare una truffa alle etichette, è indispensabile, al di là del *nomen iuris* utilizzato dal legislatore, scorgere alcuni criteri di tipo quantitativo al fine di conoscere una privazione da una semplice limitazione della libertà personale. Assume, infatti, carattere di privazione non solo una misura coercitiva ma anche quella disponga una penetrante limitazione della libertà personale. Le misure di prevenzione sarebbero limitative, e quindi compatibili con la CEDU, e non privative.<sup>11</sup>

---

Legge 152 del 1975 amplia l'ambito di applicazione ad una vasta area di soggetti, tra i quali, si annoveravano "gli indiziati di coinvolgimento in attività di tipo terroristico o eversivo, di appartenenza ad associazioni politiche disciolte o di ricostruzione del partito fascista".

<sup>8</sup> Per una prima analisi si rinvia a MENDITTO F., *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (c.d. codice antimafia) e della confisca allargata* in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 22.12.2015, pp. 5 ss.

<sup>9</sup> Presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione personale sono: *l'appartenenza* del proposto ad una delle categorie, di cui all'articolo 4 (pericolosità *semplice, qualificata, diretta a prevenire fenomeni sovversivi e diretta a prevenire la violenza sportiva*), *la pericolosità sociale e l'attualità* della pericolosità.

<sup>10</sup> La stessa Corte di Strasburgo, nella sentenza *De Tommaso v. Italia* ha escluso che le misure di prevenzione personali costituiscano sanzioni di natura punitiva e, come tali, soggette ai vincoli previsti in materia penale, prf. 143; Orientamento condiviso dalla Corte Costituzionale che non ha mai ritenuto che le misure in questione soggiaccessero alle regole di cui agli articoli 25, 27 e 111 della Costituzione.

<sup>11</sup> Si rinvia a MENDITTO F., *Le misure di prevenzione e la confisca allargata* in *Il Penalista*, Giuffrè, 2017, p. 18

### 3. Lo Statuto di garanzia delle misure di prevenzione patrimoniali. -

Ben presto si comprende che per contrastare i traffici delittuosi di matrice mafiosa fosse necessario sottrarre alla criminalità organizzata beni e denaro di origine illecita, evitando di subordinare l'ablazione patrimoniale alla necessità di dimostrare, nell'ambito di un processo penale, la precisa individuazione di ogni singolo bene o denaro da un particolare delitto.

La legge 13 settembre 1982 n. 646 istituisce un commissione parlamentare sul fenomeno delle mafie e, al contempo, introduce, nella legge n. 575 del 1965, la disciplina di una nuova tipologia di confisca, non dipendente da una condanna penale, e i cui effetti erano destinati a essere anticipati da uno speciale sequestro al fine di impedire l'utilizzo nonché la distruzione e/o dispersione del patrimonio illecito. L'applicazione di tali misure patrimoniali non resta confinata nell'ambito della criminalità di stampo mafioso ma viene estesa anche ai soggetti, di cui all'articolo 1 della legge 1423 del 1956 (poi riprodotto nel D. Lgs. 159/2011).

La concreta adozione delle nuove misure, tuttavia, era dipendente dalla contemporanea adozione di una misura di prevenzione personale a carico del soggetto interessato che, a sua volta, presupponeva una valutazione sull'attualità della pericolosità sociale. Fino al 2008, infatti, il tessuto normativo relativo alle misure di prevenzione era disegnato in termini di *applicazione necessariamente congiunta*, in virtù del principio di accessorietà in forza del quale le misure di prevenzione personali e quelle patrimoniali formassero un binomio inscindibile.<sup>12</sup> Le riforme legislative degli anni 2008 e 2009 introducono il principio della reciproca autonomia e indipendenza tra misure personali e patrimoniali. Le misure patrimoniali possono essere applicate *indipendentemente* dalla pericolosità sociale del soggetto al momento della proposta. L'articolo 18 del D. Lgs 159/2011 formalizza *l'applicazione disgiunta* tra le due misure.<sup>13</sup>

Le misure di prevenzione patrimoniali disciplinate dal codice antimafia sono la confisca di prevenzione e il sequestro che ne anticipa gli effetti ablatori. L'Autorità giudiziaria dovrà valutare la sproporzione tra il valore del bene rispetto al reddito o all'attività economica del proposto. La verifica giudiziale della sproporzione è

---

<sup>12</sup> Secondo il principio per cui non poteva disporsi alcuna misura di prevenzione patrimoniale se la persona non era stata dichiarata pericolosa, e, di conseguenza, presupponeva un giudizio di pericolosità sociale di colui che aveva la disponibilità della *res*, attraverso l'applicazione di una misura di prevenzione personale. Più approfonditamente si rinvia a F. MENDITTO, *Le Sezioni Unite verso lo Statuto della confisca di prevenzione: la natura giuridica, la retroattività e la correlazione temporale* in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), pp. 11 ss.

<sup>13</sup> L'applicazione del principio di applicazione disgiunta ha consentito la possibilità di disporre il sequestro e la confisca in tutte le ipotesi in cui la misura personale, pur in presenza di una persona pericolosa, non possa essere irrogata per mancanza di attualità della pericolosità ovvero sia cessata l'esecuzione determinando *“il passaggio da un approccio incentrato sulla pericolosità del soggetto a uno fondato sull'acquisizione illecita del bene da parte di persona che è o è stata pericolosa”*, Cfr. F. FIORENTIN, *Misure di prevenzione personali e patrimoniali* in Osservatorio della giustizia penale, Giappichelli, Torino, pp. 743 ss.

idonea a fondare una ragionevole presunzione relativa all'origine illecita del bene allorquando, risultata la pregressa attività criminosa di colui il quale abbia la disponibilità della *res*, questi non riesca a giustificarne la legittima provenienza.

Un problema, affrontato dalla giurisprudenza, è quello di circoscrivere l'area dei beni confiscabili limitandoli a quelli acquisiti in un arco temporale correlato a quello in cui il soggetto risulta essere stato impegnato nelle attività criminose.

Se il presupposto giustificativo della confisca di prevenzione è la ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita, è necessario accertare lo svolgimento di attività criminose da parte del soggetto con riferimento al *quando* è avvenuto l'incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare.<sup>14</sup> In questo caso, infatti, si potrebbe ipotizzare che i beni o il denaro confiscati costituiscano il frutto di attività criminose nelle quali il proposto risultava essere impegnato al momento della loro acquisizione.

La presunzione relativa di origine illecita dei beni, che ne giustifica l'ablazione, non conduce a conoscere la natura sanzionatoria e punitiva delle misure patrimoniali.<sup>15</sup>

L'ablazione dei beni non è una sanzione, e quindi non soggiace alle regole previste in materia penale. Il sequestro e la confisca della *res illicita* non hanno lo scopo di punire ma di far venire meno il rapporto di fatto tra soggetto e bene dal momento che si è costituito in maniera non conforme all'ordinamento giuridico.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Cassazione SS.UU. n. 4880 del 2015, in particolare la Suprema Corte fa riferimento ad una correlazione temporale tra acquisto del bene e la manifestazione della pericolosità con l'espreso avvertimento che *“sono suscettibili di ablazione, con riferimento alla pericolosità generica, soltanto i beni acquistati nell'arco di tempo in cui si è manifestata la pericolosità sociale indipendentemente dalla persistente pericolosità del soggetto nel momento della proposta di prevenzione. Siffatta conclusione discende dall'apprezzamento dello stesso presupposto giustificativo della confisca di prevenzione, ossia dalla ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita, restando così affetta da illiceità genetica o da patologia ontologica (...)”*, p. 32.

<sup>15</sup> Particolarmente significativa nell'ambito della giurisprudenza della CEDU, appare la sentenza *“Gogitidze e altri v. Georgia”*, 2015, che ha negato che le misure di prevenzione reali costituiscano una sanzione punitiva, soggetta alle regole rigorose del processo penale. La Corte di Strasburgo, invece, ha qualificato le suddette misure come *azioni civili in rem* finalizzate al recupero dei beni illegittimamente accumulati, e, al tempo stesso, ha affermato la loro natura *compensatoria e preventiva*. Da una parte, infatti, mirano a ripristinare la situazione che esisteva prima dell'acquisto illecito dei beni da parte del titolare e dall'altro impediscono arricchimenti illeciti, cfr. prff. 91-102. Più approfonditamente, si rinvia a MENDITTO F., *Misure di prevenzione patrimoniali e CEDU* in *Questione giustizia*, 2014, pp. 41 ss

<sup>16</sup> L'ingerenza del legislatore rispetto dei beni dei suoi cittadini sarebbe consentita dal Protocollo addizionale n. 2 alla CEDU che lascia agli *“Stati il diritto di adottare le leggi che giudicano necessarie per disciplinare l'uso dei beni in relazione all'interesse generale”*. In particolare modo, la dottrina afferma che le misure *de quibus* non solo sarebbero legittime ma anche proporzionate al legittimo scopo perseguito *“rappresentato da una politica di prevenzione della criminalità per la cui attuazione il legislatore deve avere un ampio margine di manovra sia sull'esistenza di un problema di interesse pubblico sia sulla scelta delle modalità applicative di quest'ultima”*, si rinvia a MENDITTO F., *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità di profitto* in *Relazione presentata al Congresso Annuale dell'Associazione tra*

Come scrivono, molto efficacemente, gli Ermellini “*la conseguenza della loro acquisizione illecita determina un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne abbia acquisito la materiale disponibilità (...) risultando fin troppo ovvio che la funzione sociale della proprietà privata possa essere assolta solo all’indeclinabile condizione che il suo acquisto sia conforme alle regole dell’ordinamento giuridico*”.<sup>17</sup>

La *ratio* è quella di neutralizzare l’ingiustificato arricchimento del proposto che, se non fosse stata compiuta quell’attività criminosa presupposta, non avrebbe potuto godere della *res confiscata*.<sup>18</sup>

#### 4. La Compatibilità delle misure di prevenzione con la CEDU.

Il progressivo riordino delle misure di prevenzione ha accompagnato una tipizzazione dei comportamenti assunti come loro presupposto: le c.d. fattispecie a pericolosità qualificata, i cui destinatari sono individuati dal legislatore mediante il richiamo a tipologie specifiche di reato. Tuttavia, accanto a queste fattispecie sono rimaste quelle a pericolosità generica, ci si riferisce, in particolar modo, “*ai soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi*” ed “*a coloro che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose*”.

La legittimità di quest’ultime disposizioni è stata valutata dalla Grande Camera della Corte di Strasburgo nella sentenza del 23 febbraio 2017 “*De Tommaso v. Italia*”.

I Giudici, in quella sede, hanno ritenuto che le disposizioni scrutinate non soddisfacessero i caratteri della precisione, determinatezza, e prevedibilità. Altresì, il generico riferimento alle “*prove fattuali*” o alle specifiche tipologie di comportamento, di cui si deve tenere conto al fine di valutare il pericolo che il proposto rappresenta, non sono chiaramente individuate dalla legge. Vizi che costituiscono una lesione a situazioni giuridiche soggettive, nel caso di specie la libertà di circolazione, protette al livello convenzionale.

All’indomani della pronuncia della suddetta sentenza, la giurisprudenza di legittimità cerca di interpretare le disposizioni *de quibus* in maniera precisa tale da colmare quel *deficit* lamentato dalla Grande Camera.

Uno sforzo che è stato definito, fin da subito, dalla dottrina, “*tassativizzante*”.<sup>19</sup>

A tal proposito, con riferimento alle fattispecie di pericolosità generica, i presupposti

---

gli studiosi del processo penale “G.D.Pisapia” in Cagliari, 29-30 ottobre 2015, [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), pp.9-10.

<sup>18</sup> Principio di diritto che è stato confermato anche dalla recente sentenza della Cassazione, Sezione II, del 1 marzo 2018 (depositata il 9 luglio 2018) nr. 30974, Pres. Cerdavoro, Rel. Aielli, nella quale si afferma “*la pericolosità sociale è presupposto ineludibile e misura temporale della confisca di prevenzione*” in G. FATTORI, *Confisca di prevenzione: la pericolosità generica come misura temporale* in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 05.11.2018, pp.1ss.

<sup>19</sup> S. FINOCCHIARO, *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza De Tommaso della Corte EDU*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 04.03.2016, pp. 3 ss.

costitutivi sono stati individuati dalla Suprema Corte mediante un'attenta valutazione ed un ragionevole apprezzamento degli elementi fattuali e concreti. Indicatori, sulla base di una valutazione *diagnostica-constatativa*, dai quali potesse desumersi l'appartenenza del destinatario ad una delle categorie criminologiche previste dalla legge.

L'aggettivo "*delittuoso*", che compare sia nella lettera a) che nella lettera b) dell'articolo 1, viene interpretato nel senso che l'attività del proposto debba caratterizzarsi in termini di delitto e non di un qualsiasi altro illecito; l'avverbio "*abitualmente*" viene letto nel senso di richiedere una realizzazione di attività delittuosa non episodica né occasionale ma caratterizzante un significativo intervallo temporale della vita del proposto; il termine "*traffici*", di cui alla lettera a), è stato definito come "qualsiasi attività delittuosa che comporti illeciti arricchimenti" ovvero commercio illecito di beni materiali (stupefacenti) o immateriali (dati personali); il riferimento ai "*proventi di attività delittuose*", di cui alla lettera b), viene inteso come realizzazione di attività delittuose che siano produttive di reddito illecito, infine, con l'indicazione elementi di fatto, che compare tanto nella lettera a) quanto nella lettera b), si fanno confluire considerazioni attinenti alle modalità di accertamento in giudizio degli elementi costitutivi delle fattispecie *analizzande*.<sup>20</sup>

### **5. Il Decisum nella sentenza n. 24 del 24 gennaio 2019 (depositata il 27 febbraio 2019) Pres. Lattanzi.**

La Corte Costituzionale dopo un breve *excursus* storico e normativo afferente alle questioni sottoposte alla sua attenzione, ritiene di poter valutare le eccezioni di illegittimità sollevate alla luce della interpretazione costante che viene fornita dalla giurisprudenza di legittimità.

Si deve comprendere, dunque, se l'attuale orientamento giurisprudenziale, c.d. diritto vivente, possa garantire alle disposizioni censurate quelle garanzie di cui risultano deficitarie.

La Consulta ritiene possibile assicurare contorni precisi alla fattispecie di cui all'articolo **1 lettera b)** in modo da consentire ai consociati di prevedere in anticipo in quali casi questi potranno essere sottoposti alla misura di prevenzione personale o patrimoniale.

La giurisprudenza, infatti, ha selezionato tipi di comportamento (c.d. *types of behaviours*) che costituiscono presupposto per l'accertamento della pericolosità generica del proposto.<sup>21</sup> Al di fuori, infatti, della materia penale, come in questo caso,

<sup>20</sup> L'esistenza di un sentenza di proscioglimento nel merito per un determinato fatto impedisce, alla luce anche del disposto dell'articolo 28, comma 1, lett. b), che esso possa essere assunto a fondamento della misura, salvo alcune ipotesi eccezionali; occorre un pregresso accertamento in sede penale, che può discendere da una sentenza di condanna oppure da una sentenza di proscioglimento per prescrizione, amnistia o indulto che contenga, in motivazione, un accertamento della sussistenza del fatto e della sua commissione da parte di quel soggetto.

<sup>21</sup> La Consulta opera una prima distinzione tra *tassatività sostanziale* e *tassatività processuale*. Mentre la prima, relativa al *thema probandum*, attiene al rispetto del principio



l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto tutelato sia in via costituzionale sia in via convenzionale può essere soddisfatta anche sulla base di una interpretazione costante ed uniforme di disposizioni legislative che contengano clausole generiche o imprecise.<sup>22</sup>

La fattispecie, di cui all'articolo **1 lettera a)**, invece, soffre ancora di un vizio di imprecisione che la Corte di legittimità non è stata in grado di risolvere, *id est* non è stato possibile riempire di significato certo e prevedibile il disposto normativo in esame.

La Consulta, in particolar modo, si concentra sulla locuzione di traffici delittuosi, evidenziando la coesistenza di due orientamenti giurisprudenziali, incompatibili tra loro, sul significato della relativa accezione.

Da una parte, infatti, si fa riferimento a “*qualsiasi attività delittuosa che comporti illeciti arricchimenti, anche senza ricorso a mezzi negoziali o fraudolenti, ricomprendendovi anche attività che si caratterizzano per la spoliazione, l'approfittamento e l'alterazione di un meccanismo negoziale*”<sup>23</sup>; dall'altra, invece, ci si riferisce al “*commercio illecito di beni tanto materiali quanto immateriali (...) evitando che essa si confonda con la mera nozione di delitto da cui sia derivato una qualche forma di provento*”.<sup>24</sup>

Simili genericissime definizioni, si legge, di un termine geneticamente vago, non ulteriormente specificato dal legislatore, non appaiono in grado di selezionare i delitti la cui commissione possa costituire il ragionevole presupposto per un giudizio di pericolosità del potenziale destinatario della misura. Né siffatta nozione potrebbe legittimare misure ablativo di beni posseduti dal soggetto che risulti aver commesso in passato tali delitti. Difetterebbe, infatti, quella presunzione di ragionevole origine criminosa che costituisce la *ratio* di queste misure.<sup>25</sup>

Ne consegue, pertanto, l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni, cui si riferiscono le questioni ritenute ammissibili, nella parte in cui consentono di applicare le misure di prevenzione della sorveglianza speciale ovvero del sequestro e della confisca ai soggetti indicati nell'articolo 1, numero 1 della legge 1423 del

---

di legalità, *rectius* di precisione, determinatezza e prevedibilità della fattispecie legale che costituisce di prova; la seconda, invece, concernente il *quomodo* della prova, afferisce alle modalità di accertamento probatorio in giudizio ed è riconducibile al diritto di difesa e alla garanzia di un giusto processo. In questa sede, i Giudici si sono occupati soltanto della prima delle due tassatività individuate Cfr. p. 21.

<sup>22</sup> Al contrario, invece, in materia penale, in virtù di quanto stabilito dagli articoli 25 e 27 della Costituzione, le interpretazioni giurisprudenziali, seppur costanti, non valgono, di per sé, a colmare l'eventuale originaria carenza del precetto legislativo rispetto al quale l'ausilio interpretativo dell'Autorità Giudicante non è che un *posterius* nel senso che individua il significato corretto della disposizione nell'arco delle opzioni previste dalla disposizione scritta. Spetta al legislatore individuare il precetto penale in maniera tassativa e precisa sulla base del brocardo latino “*nullum crimen, nulla poena, sine lege*”.

<sup>23</sup> *Ex plurimis*, Corte di Cassazione n. 11846 del 2018.

<sup>24</sup> *Da ultimo*, Corte di Cassazione n. 53003 del 2017.

<sup>25</sup> Cfr. p. 23 della *esaminanda* sentenza.

1956 poi confluito nell'articolo 1, lettera a) del D. Lgs 159 del 2011. Si sottrae, invece, alla censura di illegittimità costituzionale, nella parte in cui consente di applicare una misura di prevenzione personale o patrimoniale ai soggetti indicati nell'articolo 1 lettera b).