

Lo Statuto convenzionale e costituzionale delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali. Gli effetti della sentenza della Corte costituzionale 27 febbraio 2019, n. 24¹

di *Francesco Menditto*

Sommario: **1.** Le misure di prevenzione, dal contrasto al disagio sociale alla prevenzione della criminalità da profitto. Il confronto con la giurisprudenza della Corte europea e della Corte costituzionale. - **1.1.** Il *peccato originale* delle misure di prevenzione. - **1.2.** L'evoluzione post costituzionale (cenni). - **1.3.** Le linee di tendenza dell'evoluzione post costituzionale: dalle misure personali alla centralità delle misure patrimoniali. - **1.4.** Le contropunte del legislatore, il ritorno alle misure personali per contenere il disagio sociale. - **1.5.** Il presente e il futuro delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali, alla prova della giurisprudenza della Corte europea e della Corte costituzionale. - **2.** Misure di prevenzione personali e Cedu, la sentenza De Tommaso c. Italia. - **2.1.** La compatibilità convenzionale, prima della sentenza De Tommaso. - **2.2.** La sentenza De Tommaso c. Italia. - **2.3.** Le prime reazioni alla sentenza De Tommaso. - **2.4.** La giurisprudenza della Corte di cassazione, anche a Sezioni Unite. - **2.5.** La giurisprudenza relativa alle persone dedite a traffici delittuosi. - **3.** Misure di prevenzione personali e Costituzione, la sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019. - **3.1.** La giurisprudenza della Corte costituzionale precedente alla sentenza De Tommaso (cenni). - **3.2.** La sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale: i principi enucleati. - **3.3.** Segue: le regole delineate per applicare la fattispecie di pericolosità prevista dall'art. 1, lett. b), d.lgs. 159/2011 (proventi di attività delittuosa); l'incostituzionalità dell'art. 1, lett. a), d.lgs. cit. (traffici delittuosi). - **3.4.** Le ulteriori fattispecie di pericolosità. - **3.5.** Alcune osservazioni: compromesso o punto di equilibrio? La riconosciuta compatibilità convenzionale e costituzionale delle misure personali. - **4.** Misure di prevenzione personali, gli effetti della sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale. - **4.1.** a) Gli effetti di carattere generale. - **4.2.** b) Gli effetti nel caso di misure di prevenzione non definitive. - **4.3.** c) Gli effetti nel caso di misure di prevenzione definitive. - **4.4.** d) Gli effetti sulle disposizioni penali, anche nel caso di misure di prevenzione definitive. - **5.** Misure di prevenzione patrimoniali e Cedu, la sentenza De Tommaso c. Italia. - **5.1.** La compatibilità convenzionale, prima della sentenza De Tommaso. - **5.2.** La sentenza 12 maggio 2015, Gogitdze e altri c.

¹ Il presente contributo ripercorre, con specifico riferimento agli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019, alcune riflessioni contenute nel volume, MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.). Volume I, Aspetti sostanziali e processuali*, Milano, 2019. La giurisprudenza presente nel volume, raccolta fino al giugno 2019, è stata aggiornata al 14 ottobre 2019.

Georgia. - **5.3.** La sentenza De Tommaso c. Italia. - **6.** Misure di prevenzione patrimoniali e Costituzione, la sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019. - **6.1.** La giurisprudenza della Corte costituzionale precedente alla sentenza De Tommaso (cenni). - **6.2.** La sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019, la natura giuridica della confisca di prevenzione. - **7.** Misure di prevenzione patrimoniali, gli effetti della sentenza n. 24 del 2019 della Corte costituzionale. - **7.1.** Gli effetti, in generale. - **7.2.** Gli effetti per il sequestro e per confisca non definitiva. - **7.3.** Gli effetti per la confisca definitiva. - **8.** Alcune conclusioni.

1. Le misure di prevenzione, dal contrasto al disagio sociale alla prevenzione della criminalità da profitto. Il confronto con la giurisprudenza della Corte europea e della Corte costituzionale.

1.1. Il *peccato originale* delle misure di prevenzione.

Un'analisi delle misure di prevenzione, per come le conosciamo oggi, non può prescindere da alcuni cenni sulla loro evoluzione.

La fisionomia degli istituti, soprattutto se *giovani* e inizialmente estranei all'area del diritto, come quello in esame, è fortemente influenzata dalla loro origine e dalla loro evoluzione².

Solo un dibattito franco e depurato dalle inutili scorie che derivano dal passato può consentire, da un lato, di ricomprendere queste misure tra il diritto di serie "A", riconoscendo le imprescindibili garanzie sostanziali e procedurali derivanti dalla Cedu e dalla Costituzione, dall'altro, di prestare una costante attenzione verso misure cui il legislatore ricorre quando non riesce a fare fronte alle esigenze di sicurezza con gli ordinari strumenti³.

Per lungo tempo una *funzione preventiva* è stata ipotizzata esclusivamente per le misure applicate nei confronti della persona. In un periodo in cui la proprietà veniva considerata il fondamento dei diritti, e il primo codice civile dell'Italia unita era definito "Codice delle proprietà", misure di carattere preventivo, svincolate dall'accertamento della responsabilità penale, non potevano che essere rivolte solo alla persona, con una funzione di polizia *di sicurezza*.

² Sull'evoluzione delle misure di prevenzione: M.F. CORTESI, *Le misure di prevenzione*, in L. Filippi – M.F. Cortesi, *Il sistema di prevenzione penale*, Torino, 2011; L. LACCHÈ, *Uno "sguardo fugace" le misure di prevenzione in Italia tra ottocento e novecento*, Riv. it. Dir. proc. pen., 2017, 413 sgg.; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali e la confisca ex art. 12 sexies l. n. 356/92*, Milano, 2012, 1 sgg.; D. PULITANÒ, *L'evoluzione delle politiche penali in Italia negli anni settanta e ottanta*, in M. Donini – L. Stortoni (a cura di), *Il diritto penale tra scienza e politica*, Bologna, 2015, pp. 26 sgg.

Si rinvia anche, per un'analisi complessiva, a D. PULITANÒ, *Relazione di sintesi misure di prevenzione e problema della prevenzione, speciale "delle pene senza delitto". Le misure di prevenzione nel sistema contemporaneo: dal bisogno di controllo all'imputazione del sospetto atti del v convegno nazionale dell'associazione italiana dei professori di diritto penale (Milano, 18/19 novembre 2016)*, in Riv. it. dir. proc. pen., 2017, pp. 637 sgg.

³ Richieste "di sicurezza" che, come dimostrano i dati sulla riduzione dei reati, sono fondate sulla mera percezione dell'insicurezza.

Nella legislazione post unitaria istituiti assimilabili alle misure di prevenzione si rinvengono nella legge del 1863 sul Brigantaggio, che prevedeva il “domicilio coatto”, e nel TULPS del 1865 che, attraverso fattispecie di mero sospetto, prevedeva “l’ammonizione” di vagabondi recidivi, oziosi e sospetti di alcuni reati oltre che il “confinio” per i dissidenti politici.

Le leggi successive inaspriscono le misure, attribuendo la competenza al Ministero dell’Interno ed entro certi limiti ai Prefetti (l. n. 294/1871), estendendo prima l’ammonizione ai “diffamati” - persone assolute nel processo penale ma indicate come colpevoli di certi reati dalla “voce pubblica” – (TULPS del 1889), poi il confino nei confronti di chiunque fosse stato processato per delitti contro l’ordine pubblico o l’incolumità pubblica ovvero dei promotori delle associazioni contro gli ordinamenti sociali con l’evidente fine di contrastare le agitazioni contadine ed operaie (l. n. 314/1894).

Col Testo Unico di Pubblica Sicurezza del 1926 le misure preventive diventano uno strumento cardine del controllo poliziesco del Fascismo. Il confino può essere disposto, attraverso un procedimento di carattere amministrativo, a tutela dell’ordine pubblico in presenza di una sola trasgressione alle prescrizioni dell’Autorità di P.S. a coloro che commettono o manifestano «il deliberato proposito di commettere atti diretti a sovvertire violentemente gli ordinamenti nazionali, sociali ed economici costituiti nello Stato o a menomarne la sicurezza ovvero a contrastare od ostacolare l’azione dei poteri dello Stato, in modo da recare comunque nocimento agli interessi nazionali, in relazione alla situazione interna o internazionale dello Stato». Viene introdotta, in sostanza, una «pena per un reato rimasto nella sfera del pensiero»⁴.

Il Testo Unico di Pubblica Sicurezza del 1931 estende ulteriormente la possibilità di ammonire gli avversari politici e di destinarli al confino.

Questo breve *exkursus* consente di comprendere perché la dottrina sia così diffidente verso queste misure, ritenendole prive delle caratteristiche minime per inquadrarle nell’area del diritto penale, a partire dal principio di legalità e tipicità, oltre che di giurisdizionalizzazione tipica del processo penale.

1.2. L’evoluzione post costituzionale (cenni).

Lo stridente contrasto delle norme che disciplinano le misure di prevenzione col nuovo ordinamento post costituzionale è riconosciuto dalla Corte costituzionale con una delle prime sentenze pronunciate dopo la sua istituzione (26 giugno 1956, n. 2). Sono fissati alcuni principi che costituiscono, ancora oggi, il nucleo dei presupposti di applicabilità delle misure di prevenzione: la necessità che i provvedimenti siano fondati su fatti (e non su sospetti), l’obbligo di motivazione, l’operatività del diritto di difesa. La Corte stabilisce anche una netta distinzione tra misure limitative della libertà personale, applicabili nei casi previsti dalla legge solo dall’autorità giudiziaria, ai sensi dell’art. 13 della Costituzione — e in casi di necessità e urgenza dall’autorità di pubblica sicurezza, con convalida da parte dell’autorità giudiziaria

⁴ P. BARILE, *Le libertà nella costituzione*, Lezioni, Padova, 1966.

entro termini perentori —, e misure limitative della libertà di circolazione, consentite all'autorità amministrativa nei casi previsti dalla legge, comprese le esigenze di pubblica sicurezza.

Il legislatore, sollecitato dalla Corte costituzionale, interviene tempestivamente con la **l. 1423/1956**, descrivendo in modo più specifico le categorie di persone cui può essere applicata la **misura di prevenzione personale** della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (c.d. pericolosità generica o comune o semplice) — a partire da chi vive di traffici delittuosi e proventi delittuosi — e giurisdizionalizzando il procedimento, col riconoscimento di alcune garanzie difensive.

La sempre maggiore diffusione della criminalità mafiosa è all'origine della **l. 575/1965** (c.d. legge antimafia) che estende l'applicabilità delle misure di prevenzione alle persone *indiziate* di appartenere ad associazioni mafiose. Le finalità preventive sono estese, dalle tradizionali categorie del disagio sociale o della condotta derivante da traffici o profitti delittuosi, a categorie di soggetti che si caratterizzano per il grado di attribuibilità della partecipazione a un'associazione criminale, seppur all'epoca non ancora tipizzata e riconducibile al reato di associazione per delinquere prevista dall'art. 416 c.p. (c.d. pericolosità qualificata). Alle misure personali si affianca una prima misura patrimoniale, la cauzione, da versare a garanzia degli obblighi imposti agli indiziati di appartenenza ad associazione mafiosa (perciò di natura preventiva); la cauzione è confiscata nel caso di accertate violazioni della misura personale.

A seguito dei primi episodi di terrorismo, la **l. 152/1975** (c.d. legge Reale) estende le norme della legge antimafia a nuove categorie di persone, con l'obiettivo di prevenire fenomeni sovversivi, e introduce un'ulteriore misura di prevenzione patrimoniale, la sospensione dell'amministrazione dei beni, che sarà scarsamente applicata.

Nuove esigenze di politica criminale, evidenziate da numerosi omicidi da parte della mafia, inducono a contrastare le organizzazioni mafiose anche attraverso l'acquisizione dei patrimoni illecitamente accumulati dagli indiziati di mafia. La **legge 13 settembre 1982, n. 646** (c.d. legge Rognoni-La Torre⁵) introduce il sequestro e la confisca, diretti a sottrarre, il primo provvisoriamente, la seconda definitivamente, i beni illecitamente acquisiti dai soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali previste dalla l. 575/1965. Il carattere innovativo della **confisca di prevenzione**, che si affianca alla confisca tradizionale (misura di sicurezza) prevista dall'art. 240 c.p. (e da alcune leggi speciali, in particolare in materia tributaria e fiscale), si coglie sotto vari profili: da un lato, l'ablazione non riguarda il solo bene utilizzato per la commissione del reato o provento di questo,

⁵ Il disegno di legge viene approvato solo dopo due omicidi da parte della mafia. L'assassinio dell'On. Pio La Torre (avvenuto il 30 aprile 1982) che aveva presentato e promosso il disegno di legge. L'eccidio del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa (avvenuto il 3 settembre 1982), nominato prefetto di Palermo nel maggio dello stesso anno con poteri straordinari per contrastare le organizzazioni mafiose. Il nome della legge deriva anche dall'impegno profuso nell'approvazione dal ministro dell'interno on Virginio Rognoni.

ma l'intero patrimonio indiziariamente di origine illecita, recidendo il tradizionale nesso tra bene confiscato e reato; dall'altro, la confisca non richiede la condanna ed è disposta in un procedimento semplificato rispetto a quello penale.

Numerose leggi rimodulano, in vario modo, le misure personali e patrimoniali (l. n. 327/1988; l. n. 55/1990; d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992) e disciplinano organicamente l'amministrazione dei beni sequestrati prevedendo il riutilizzo per fini sociali dei beni (immobili) confiscati con l'obiettivo, non solo di espropriarli alle organizzazioni criminali, ma anche di restituirli alla collettività (**l. n. 109/1996**).

Il **d.l. n. 92/2008, conv. dalla l. n. 125/2008** introduce rilevanti modifiche: l'estensione della legge antimafia e, dunque, delle misure patrimoniali, agli indiziati della commissione di uno dei delitti previsti dall'art. 51, co. 3-*bis*, c.p.p. e alle persone dedite a traffici delittuosi o che vivono abitualmente col provento di attività delittuosa (di cui all'art. 1, nn. 1 e 2, l. n. 1423/1956); l'applicazione disgiunta delle misure patrimoniali, indipendentemente dall'irrogazione della misura personale, che rimuove i limiti derivanti dal previgente principio di accessorietà.

Le negative conseguenze derivanti dalla disorganicità della legislazione sono alla base della l. delega n. 136/2010 con cui si prevede l'adozione di un codice (antimafia) in cui raccogliere l'intera normativa, sia penale - sostanziale e processuale - contenuta in codici e leggi speciali, sia delle misure di prevenzione.

Il **d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159**, entrato in vigore il 13 ottobre 2011, si limita a *riorganizzare* la sola materia delle misure di prevenzione, cui seguono alcune modifiche che prevedono nuove categorie di pericolosità per la prevenzione della violenza sportiva (d.l. n. 119/2014, conv. dalla l. n. 194/2014) e del terrorismo internazionale (d.l. n. 7/2015, conv. dalla l. n. 41/2015).

Il legislatore interviene nuovamente con la l. 161/2017 che modifica principalmente le misure patrimoniali e incrementa le garanzie delle parti.

1.3. Le linee di tendenza dell'evoluzione post costituzionale: dalle misure personali alla centralità delle misure patrimoniali.

L'evoluzione normativa e giurisprudenziale, oltre che gli approfondimenti della dottrina, evidenziano la tendenza dell'ordinamento (e delle prassi applicative) a concentrarsi sulle misure patrimoniali, sia nel settore penale che in quello di prevenzione, nell'azione di contrasto e di prevenzione della criminalità da profitto.

L'intervento sul patrimonio (e non sulla libertà della persona) consente, in linea generale, garanzie diverse perché sono coinvolti i beni della persona, tutelati dagli artt. 41 e 42 della Costituzione e non dagli articoli 13 (libertà personale) e 16 (libertà di circolazione). Allo stesso modo la Cedu disciplina in larga parte in modo diverso la proprietà (protocollo addizionale n. 1) e la privazione della libertà personale (artt. 6, § 2 e ss., e 7) o la limitazione della libertà personale (art. 2 del protocollo addizionale n. 4).

Nella **materia penale** si ricorre, allontanandosi dal diritto penale classico, a diverse forme di confisca, a partire dalla confisca allargata. Queste confische richiedono quale presupposto soggettivo di applicabilità (o connotazione soggettiva che le

consente) la condanna ovvero, all'esito di una lunga evoluzione, l'accertamento della responsabilità penale nell'ambito del processo penale celebratosi con le relative garanzie.

Nella **materia della prevenzione** vi sono le diverse misure patrimoniali, a partire dalla confisca di prevenzione che si avvicina sempre più — in particolare dopo l'introduzione del principio di applicazione disgiunta — a una forma di confisca senza condanna con caratteristiche simili a quelle previste da altri ordinamenti. Il presupposto soggettivo di applicabilità non è rappresentato dalla condanna o dall'accertamento della responsabilità penale nel processo penale ma dall'applicabilità della misura personale (che può richiedere, a sua volta, l'accertamento della penale responsabilità).

Si delinea una tendenza, cui può farsi solo un cenno, in cui si propone di ricondurre le misure di prevenzione personali a presupposto di quelle patrimoniali e si traccia **un percorso in cui le misure di prevenzione (patrimoniali) divengono moderne, perdendo il ruolo tradizionalmente loro assegnato di contenimento della diversità e del disagio sociale**. La confisca di prevenzione si colloca nell'azione (preventiva) verso la criminalità da profitto, rappresentata non solo da chi commette i comuni reati contro il patrimonio, ma dalla criminalità più pericolose per lo Stato democratico e l'economia legale: mafiosa, economica e da corruzione⁶.

⁶ Sull'applicabilità delle misure di prevenzione, principalmente patrimoniali nei confronti dell'evasore fiscale pericoloso, del corruttore abituale pericoloso, del professionista abusivo pericoloso cfr. [Trib. Chieti, 12 luglio 2012](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), 3 settembre 2012. In dottrina, F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali e la confisca ex art. 12 sexies l. n. 356/92, cit.*, pp. 71 sgg.; Id, [Le confische nella prevenzione e nel contrasto alla criminalità "da profitto" \(mafie, corruzione, evasione fiscale\)](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), 2 febbraio 2015; F. RAPINO, [La modernizzazione delle misure di prevenzione. Riflessioni a margine dell'applicazione di misure personali e patrimoniali all'evasore socialmente pericoloso](#), *ivi*, 26 marzo 2013; S.M. RONCO, [Il contribuente fiscalmente pericoloso. Profili di interrelazione tra il diritto tributario e la giurisprudenza in materia di confisca di prevenzione](#), *ivi*, 13 aprile 2016; V. MAIELLO, Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali, in *Giur. it.*, 2015, p. 1524; A.M. MAUGERI, [La lotta all'evasione fiscale tra confisca di prevenzione e autoriciclaggio](#), in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2015, p. 207 sgg.; E. ZUFFADDA, [Il Tribunale di Milano individua una nuova figura di "colletto bianco pericoloso": il falso professionista \(nella specie, un falso avvocato\). Un ulteriore passo delle misure di prevenzione nel contrasto alla criminalità da profitto](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), 27 giugno 2016.

M. PELLISSERO, *La 'fattispecie di pericolosità': i presupposti di applicazione delle misure e le tipologie soggettive i destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, pp. 439 sgg. pone in risalto: «Si tratta di orientamenti giurisprudenziali che riflettono un importante mutamento funzionale delle misure di prevenzione e che segnano il superamento della tesi sviluppata a suo tempo da Massimo Pavarini — del tutto adeguata quando fu formulata a metà degli anni Settanta — delle c.d. immunità sociali, tesi secondo la quale le misure di prevenzione non vengono applicate a chi non appartiene alla tipicità (criminologia, sociologica) d'autore: al soggetto sospettato di generica condotta antisociale non si applicano le misure di prevenzione se non lo si vuole riconoscere come « autore-tipo sospetto di generica attività antisociale ». Di qui la non applicazione delle misure di prevenzione alla criminalità dei colletti bianchi, sebbene, come ben già evidenziava Nuvolone, questi soggetti possano essere dediti a traffici

Questa linea evolutiva corrisponde a quella dell'ordinamento internazionale in cui si affronta la prevenzione e la repressione della criminalità da profitto anche attraverso forme di confisca senza condanna, sempre più diffuse e sollecitate dalle convenzioni⁷.

1.4. Le contropinte del legislatore, il ritorno alle misure personali per contenere il disagio sociale.

Parallelamente alla descritta evoluzione delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali, previste dalle cd. leggi fondamentali, confluite nel d.lgs. 159/2011, si registra una condivisibile tendenza diretta a valorizzare misure preventive per affrontare fenomeni gravi come il terrorismo e la violenza ai danni delle donne (ammonimento per prevenire atti persecutori e la violenza domestica)⁸.

Ancora oggi, però, si ricorre a queste misure per affrontare fenomeni sociali, in particolare col d.l. 14/2017, conv. dalla l. 48/2017, c.d. **decreto sulla sicurezza delle città**, modificato dal d.l. 113/2018, conv. dalla l. 132/2018.

In sintesi, le esigenze di difesa sociale sono alla base di **nuove misure di prevenzione personali**, progressivamente inserite nell'ordinamento.

Il d.l. 275/2005, conv. dalla l. 46/2006, prevede (introducendo l'art. 75-*bis* nel d.P.R. 309/1990), una nuova misura di prevenzione, applicata dal questore, (con numerosi obblighi) derivante dall'**uso di sostanze stupefacenti**. Queste misure saranno poi abrogate a seguito della sentenza della Corte costituzionale 94/2016.

Il d.l. 11/2009, conv. dalla l. 38/2009, prevede l'applicabilità da parte del questore della misura di prevenzione dell'ammonimento su richiesta della persona che ritiene di essere **vittima di atti persecutori** di cui all'art. 612-*bis* c.p. (stalking).

delittuosi o vivere abitualmente, anche in parte soltanto, con i proventi di attività delittuose. Oziosi e vagabondi erano di fatti solo quelli poveri: una riflessione che è perfettamente in linea con le riflessioni di Waquant sui rapporti tra politiche penali e povertà. Si può affermare che si è così sanata una cripto-violazione all'art. 3 Cost. ed in effetti, come hanno dimostrato note vicende giudiziarie, un bancarottiere può essere ben più pericoloso di un biscaggiere, della tenutaria di un bordello o di una prostituta o di un transessuale che sulla strada esercitavano — secondo la figura di pericolosità generica abrogata nel 1988 — « attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume ».

⁷ Si ripercorre una tesi più volte sostenuta, ad esempio, F. MENDITTO [Le confische nella prevenzione e nel contrasto alla criminalità "da profitto" \(mafie, corruzione, evasione fiscale\)](#), cit. Sul tema, cfr. L. FORNARI, *Criminalità del profitto e tecniche sanzionatorie*, Padova, pp. 1997 sgg., 39; A.M. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001, pp. 122 ss; AA. VV., *La giustizia patrimoniale penale*, Torino, 2011. Utili contributi si possono leggere in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2014, numero, 3-4, nella sezione dedicata a [Economia e diritto penale in Europa](#).

⁸ Sulle misure di prevenzione a tutela delle donne cfr., ad esempio, S. RECCHIONE, [La pericolosità sociale esiste ed è concreta: la giurisprudenza di merito resiste alla crisi di legalità generata dalla sentenza "De Tommaso v. Italia" \(e confermata dalle sezioni unite "Paternò"\)](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), 2017, fasc. 10, pp. 129 sgg.; F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.)*. Volume I, *Aspetti sostanziali e processuali*, cit., pp. 453 sgg.

Il d.l. 93/2013, conv. dalla l. 119/2013, introduce una nuova forma di ammonimento **per prevenire la violenza ai danni delle donne**.

Il d.l. 14/2017, conv. dalla l. 48/2017, modificato dal d.l. 113/2018, conv. dalla l. 132/2018, per garantire **la sicurezza delle città**, prevede l'allontanamento di persone che hanno commesso violazioni amministrative e il divieto di accesso nei casi di reiterazione delle condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione di infrastrutture urbane. Introduce, inoltre, interventi volti a controllare i soggetti dediti allo spaccio di stupefacenti ovvero condannati per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi ovvero in locali di pubblico trattenimento: divieto di accesso in determinati luoghi e specifiche prescrizioni.

Questo, in estrema sintesi, l'impianto normativo delle "nuove" misure di prevenzione per la sicurezza delle città (per quanto rileva in questa sede)⁹:

- si introducono sanzioni amministrative pecuniarie per diverse condotte, ivi comprese quelle di trasgressione al provvedimento del Sindaco con cui si fa divieto di sostare in determinati luoghi;
- si attribuiscono più ampi poteri al Sindaco in materia di ordinanze contingibili e urgenti (finora adottabili solo per « emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale ») modificando l'art. 50 del Testo unico degli enti locali, « in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti ». Le stesse disposizioni possono essere applicate ad « aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e sedi universitarie, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico »;
- si prevede, per chi reitera le trasgressioni, l'allontanamento, disposto dal questore, da questi luoghi per un periodo determinato, analogamente al divieto di avvicinamento in materia di contrasto alle forme di violenza manifestatesi in ambito sportivo, disciplinate dalla legge 401/1989;
- si introducono interventi volti a controllare i soggetti dediti allo spaccio di stupefacenti ovvero condannati per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi ovvero in locali di pubblico trattenimento: divieto di accesso in determinati luoghi e specifiche prescrizioni. Si privilegiano nuove misure applicate dal questore in cui l'autorità giudiziaria interviene (come per il DASPO di cui alla l. 401/1989) solo in modo sommario nella fase della convalida.

Le nuove categorie di pericolosità e le misure introdotte segnano un ritorno all'utilizzo di queste misure per contenere e controllare fenomeni sociali. In questo modo ci si allontana dal percorso che si stava tracciando di *recupero* del sistema

⁹ Sulla Sicurezza delle città, C. FORTE, [Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "d.a.spo. urbano"](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), 2017, fasc. 5, pp. 175 sgg.; G. MENTASTI, [Decreto-sicurezza: i profili penalistici](#), *ivi*, 25 ottobre 2018

delle misure di prevenzione all'area del diritto di serie « A » con una proiezione verso le misure patrimoniali per intervenire principalmente sulla criminalità da profitto¹⁰. Non sembra che la riflessione della dottrina, fino a oggi, abbia colto questo *ritorno al passato* dell'ordinamento.

1.5. Il presente e il futuro delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali, alla prova della giurisprudenza della Corte europea e della Corte costituzionale.

Nel dibattito sempre attuale sulla natura giuridica e sull'efficacia delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali, si è *abbattuta* la sentenza della Grande Camera del 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia, che ha costretto la giurisprudenza nazionale a confrontarsi col rispetto di principi convenzionali, talvolta sottovalutati.

L'intervento della Corte europea ha consentito, prima alla Corte di cassazione e poi alla Corte costituzionale di proseguire nell'opera di tipizzazione delle misure di prevenzione per salvaguardarle anche nel futuro per la rilevanza che hanno assunto nell'intervento nei confronti dell'accumulazione dei patrimoni illeciti.

Con la sentenza n. 24 del 2019 della Corte costituzionale si è raggiunto un equilibrio, delineando il cd. **Statuto delle garanzie**, che consentirà alle misure di prevenzione, specificamente a quelle patrimoniali, di continuare a perseguire la **natura preventiva e compensatoria**, in quanto l'illecita acquisizione dei beni da parte di persona "pericolosa" determina «un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne abbia acquisito la materiale disponibilità» che impone il recupero da parte dello Stato con la confisca.

2. Misure di prevenzione personali e Cedu, la sentenza De Tommaso c. Italia.

2.1. La compatibilità convenzionale, prima della sentenza De Tommaso.

La Corte di Strasburgo ha più volte riconosciuto la compatibilità delle misure di prevenzione personali con la Cedu distinguendo tra misure privative e limitative della libertà personale¹¹.

Le misure *privative* sono soggette alle rigorose condizioni di applicabilità previste dall'art. 5 § 1 che, dalla lett. a) alla lett. f), enumera sei possibili ragioni che possono fondare la legittima privazione della libertà personale di un individuo.

Le misure *limitative* sono previste, invece, dall'art. 2 del protocollo addizionale n. 4 che tutela la libertà di circolazione attraverso una *protezione condizionata*, consentendo alle autorità statali di porre in essere talune restrizioni purché: a) *previste dalla legge*; b) *necessarie* ad assicurare la tutela degli interessi elencati nello stesso art. 2 al § 3: sicurezza nazionale, pubblica sicurezza, ordine pubblico, prevenzione dei reati, protezione della salute e della morale o protezione dei diritti e libertà altrui; c) *proporzionate*.

¹⁰ F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.), cit.*, p. 468.

¹¹ A. Balsamo *DIRITTO DELL'UE E DELLA CEDU E CONFISCA DI PREVENZIONE*, IN *IL LIBRO DELL'ANNO TRECCANI*, 2014, ROMA, PP. 675 SGG.

Una volta riscontrata nel caso concreto un'interferenza con la sfera di tutela dell'art. 2 cit., la Corte deve operare un bilanciamento tra il rispetto del diritto garantito dalla norma e le esigenze della collettività.

L'inquadramento di una misura, in una o nell'altra categoria, dipende dalla situazione concreta sottoposta all'esame della Corte e non dalla qualificazione giuridica adottata dall'ordinamento nazionale. Per assicurare il reale riconoscimento delle garanzie previste dalla Convenzione ed evitare la cd. *frode delle etichette*, secondo la Corte la differenza tra privazione e semplice limitazione della libertà personale discende da «una differenza di grado e d'intensità, non di natura o di contenuto».

I criteri utilizzati dalla Corte sono di tipo *quantitativo* e riguardano «il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di esecuzione della sanzione o della misura imposta». Per questa ragione assume carattere di privazione della libertà non solo la misura coercitiva, ma anche una penetrante limitazione della libertà di circolazione¹².

La privazione della libertà si realizza ove la libertà fisica venga a mancare del tutto perché si è in presenza di coercizioni sul corpo (come nel caso di arresto, fermo e detenzione a vario titolo), anche per un breve lasso di tempo. In virtù della “concretezza” della Corte una privazione della libertà ricorre anche in presenza di vincoli particolarmente incisivi della libertà di circolazione, così come nel caso di sorveglianza rigorosa delle forze dell'ordine.

La Corte ha più volte affermato la compatibilità con la Cedu di norme analoghe a quelle italiane¹³ oltre che delle stesse misure di prevenzione, ritenute “limitative” e non “privative” della libertà personale, perciò compatibili con l'art. 2 del protocollo n. 4, rispondendo ai criteri ivi previsti: *previsione della legge*; *necessità* di assicurare la tutela degli interessi elencati nello stesso art. 2 al § 3; *proporzionalità* tra il loro contenuto e gli interessi da tutelare, in particolare la prevenzione dei reati.

Con specifico riferimento alle misure di prevenzione del nostro ordinamento, la Corte ha, inizialmente, dichiarato l'incompatibilità di alcune disposizioni poi abrogate.

Con la sentenza del 6 gennaio 1980, *Guzzardi c. Italia*, la Corte accertava la violazione dell'art. 5, § 1, della convenzione, nel caso di persona sottoposta all'obbligo di soggiorno nell'isola dell'Asinara, trattandosi «di assegnazione di una persona ritenuta socialmente pericolosa al soggiorno obbligato in un'isola, ove possa muoversi soltanto in una zona estremamente esigua, sotto permanente sorveglianza e nella quasi completa impossibilità di stabilire contatti sociali». Si ravvisava una vera e propria privazione della libertà personale in assenza delle cause legittimanti la limitazione previste dall'art. 5, § 1, lett. da a) a f). La decisione era superata dalla successiva normativa che prevedeva l'imposizione dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza del proposto, mera restrizione della libertà.

¹² L. BEDUSCHI, *Rassegna delle pronunce del triennio 2008-2010 in tema di art. 5 § 1 cedu e art. 2 prot. n. 4 cedu*, in *Dir. Pen. Cont – Riv. Trim.*, 1, 2011, pp. 255 sgg.

¹³ Corte eur. dir. uomo, 1° luglio 1961, *Lewless c. Irlanda*; Corte eur. dir. uomo, 18. giugno 1971, *De Wilde e altri c. Belgio*.

Con la sentenza 22 giugno 1986, Ciulla c. Italia, la Corte riteneva violato l'art. 5, § 1, della convenzione nel caso di persona sottoposta a custodia provvisoria, così come previsto dall'allora vigente art. 6 l. n. 1423/56, poi abrogato.

Successivamente la Corte è intervenuta più volte affermando la compatibilità delle misure personali con la Cedu.

Nel caso Raimondo c. Italia, deciso con sentenza del 22 febbraio 1994, la Corte, esaminando le prescrizioni imposte con la misura della sorveglianza speciale, consistenti nell'obbligo di non lasciare la propria abitazione prima delle 7 del mattino e di non rincasare più tardi delle 21 e di presentarsi alla polizia in certi giorni, riteneva che si trattasse di oneri meno afflittivi rispetto a quelli applicate nei confronti del ricorrente nel caso Guzzardi, perciò tali da comportare una mera restrizione (e non privazione) della libertà personale, compatibile con l'art. 2 del protocollo n. 4.

Sulla stessa linea, la sentenza del 6 aprile 2000, Labita c. Italia, in cui la Grande Camera affermava, in linea di principio, la legittimità delle misure di prevenzione «applicate nei confronti di individui sospettati di appartenere alla mafia anche prima della loro condanna, poiché tendono ad impedire il compimento di atti criminali.»¹⁴. Anche con la sentenza Monno c. Italia 8 ottobre 2013, è stata confermato l'orientamento esposto: «Nel caso di specie, la misura in questione aveva una base legale nel diritto italiano. Il tribunale di Bari ha ritenuto che essa fosse necessaria a fronte della pericolosità sociale del ricorrente. Quest'ultima è stata accertata sulla base dei reati per i quali l'interessato era stato condannato, nonché sulla base di ulteriori elementi, quali i fatti commessi dopo la condanna, l'assenza di un lavoro che gli consentisse di provvedere al suo sostentamento e le sue frequentazioni. Nel loro complesso, tali elementi hanno condotto le autorità a pensare che l'interessato fosse incline a delinquere. Le misure restrittive della sua libertà di circolazione erano dunque necessarie al mantenimento dell'ordine pubblico», nonché alla «prevenzione dei reati»¹⁵.

La Corte ha, poi, indirettamente riconosciuto la compatibilità con la Convenzione delle misure personali quando ha concluso nello stesso senso nell'esaminare le misure patrimoniali che trovano il loro presupposto nell'applicabilità di quelle personali¹⁶.

2.2. La sentenza De Tommaso c. Italia.

Con la sentenza 23 febbraio 2017, de Tommaso c. Italia, la Corte europea, nella sua massima espressione attraverso la decisione resa dalla Grande Camera, ha

¹⁴ La Corte ritenne “ingiusta” l'applicazione (o meglio la mancanza di revoca della misura applicata nel 1993) al Labita che, prosciolto dall'accusa di partecipazione ad associazione mafiosa, era stato destinatario della misura (anche patrimoniale) solo perché la moglie era la sorella di un capo mafioso nel frattempo deceduto; circostanza “considerata negativamente” dalla Corte che affermò la violazione dell'art. 2 del protocollo n. 4.

¹⁵ La sentenza Villa c. Italia del 20 aprile 2010, citata dalla Corte europea, si riferisce a un caso di applicazione di misura di sicurezza.

¹⁶ Cfr. le sentenze citate al par. 5.

riaffermato la piena compatibilità con la Cedu delle misure di prevenzione personali delineando un orientamento che può definirsi consolidato. Viene confermata la costante giurisprudenza secondo cui la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno non comporta una violazione dell'art. 5 § 1 (§§ 79-92)¹⁷.

Nell'esaminare il rispetto delle condizioni previste dall'art. 2 del protocollo addizionale n. 4 la Corte premette che la misura di prevenzione in esame ha una base legale nella l. n. 1423/1956, come interpretata alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale (§ 110).

La Corte europea ha, però, ritenuto violato, in concreto, l'art. 2 del Protocollo addizionale n. 4 con riferimento alle sole categorie di pericolosità semplice per difetto del requisito della *prevedibilità*.

L'accertata base legale richiede, però, un ulteriore esame sulla presenza dei *requisiti di accessibilità e prevedibilità*. Tale accertamento «è particolarmente importante in un caso quale quello di specie, in cui la legislazione in questione ha avuto conseguenze molto significative sul ricorrente e sul suo diritto alla libertà di circolazione» (§ 111).

Nessun dubbio sorge sul *requisito dell'accessibilità* essendo le norme contenute in una legge (§ 112).

La Corte, dopo avere esposto i precedenti sottolineando che non era stata preso in considerazione la prevedibilità della legge (§§ 114 e 115), ritiene non garantito questo requisito sotto due profili:

- a) la tecnica di determinazione dei destinatari, cd. categorie di pericolosità (§§ 116-118);
- b) il contenuto delle prescrizioni imposte con la misura (§§ 119-126).

Sulla «**determinazione dei destinatari**», ritiene la Corte che l'imposizione di tali misure è rimasta legata a un'eccessiva discrezionalità demandata ai giudici nazionali, dal momento che né la legge né la Corte costituzionale (nonostante l'intervento operato con la sentenza n. 177/1980) hanno identificato con chiarezza «le “prove fattuali” o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione. La Corte ritiene pertanto che la legge in questione non contenesse disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società (§ 117).

In conclusione, per la Corte europea «la legislazione vigente al momento pertinente (articolo 1 della Legge del 1956) non indica(va) con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni, e non (era) pertanto formulata con sufficiente precisione in modo da fornire

¹⁷ C. eur. dir. uomo, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia, in www.penalecontemporaneo.it, 2017, fasc. 3, pp. 370 sgg., con commento di F. Viganò, [La corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali](#).

una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione».

Per quanto riguarda **le misure imposte al proposto**, la Corte, dopo avere rilevato che alcune di esse sono formulate in termini molto generici e il loro contenuto è estremamente vago e indeterminato, precisa che ciò vale in particolare per le disposizioni relative agli obblighi di «vivere onestamente e rispettare la legge» e di «non dare ragione alcuna di sospetto» (§ 119).

Anche la prescrizione «di non partecipare a pubbliche riunioni» appare vaga e indeterminata perché priva di specificazione temporale o spaziale, perciò con un'inaccettabile limitazione di una libertà fondamentale, affidata alla mera discrezionalità dei giudici (§ 123).

In conclusione, la legge ha lasciato al giudice un ampio potere discrezionale, senza indicare con sufficiente chiarezza la portata di tale discrezionalità e le modalità del suo esercizio. Ne consegue che l'imposizione di misure preventive alla ricorrente non era sufficientemente prevedibile e non accompagnato da adeguate salvaguardie contro i vari abusi possibili (§ 124).

2.3. Le prime reazioni alla sentenza De Tommaso.

E' noto il dibattito successivo alla sentenza della Corte europea.

Da un lato, si ritiene venuta meno la *legittimità* delle misure di prevenzione personali, tanto da sollevare la questione di legittimità costituzionale – estesa anche alle misure patrimoniali che presuppongono sempre l'applicabilità della misura personale¹⁸ – per violazione dell'art. 117 della Costituzione, dall'altro si propongono interpretazioni convenzionalmente orientate dirette a tipizzare maggiormente le categorie di pericolosità (e le prescrizioni), valorizzando i più attenti orientamenti giurisprudenziali. Il dibattito dottrinario rispecchia le tesi ora esposte¹⁹, mentre la giurisprudenza di merito aderisce in gran parte a una lettura

¹⁸ Pur se è prevista l'applicazione disgiunta della misura patrimoniale, occorre sempre una verifica incidentale dei presupposti che avrebbero consentito di irrogare una misura personale (inquadramento della persona in una fattispecie di pericolosità, pericolosità sociale), prescindendosi dal solo requisito dell'attualità della pericolosità sociale. Cfr. F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.). Volume I, Aspetti sostanziali e processuali, cit.*, pp. 660 sgg.

¹⁹A.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.penalecontemporaneo.it](#), 2017, fasc. 3, pp. 15 sgg.; F. MENDITTO, [La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione](#), *ivi*, 2017, fasc. 4, pp. 45 ss; S. RECCHIONE, [La pericolosità sociale esiste ed è concreta: la giurisprudenza di merito resiste alla crisi di legalità generata dalla sentenza "De Tommaso v. Italia" \(e confermata dalle Sezioni Unite "Paternò"\)](#), *cit.*; F. BASILE, *Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?*, in *Giur. it.*, 2018, pp. 455 sgg.

convenzionalmente orientata²⁰, pur se non mancano le questioni di legittimità costituzionale proposte²¹.

Da un lato, si ritiene venuta meno la *legittimità* delle misure di prevenzione personali (e di quelle patrimoniali che sono fondate sulle prime), tanto da essere stata sollevata la questione di legittimità costituzionale — estesa anche alle misure patrimoniali che presuppongono sempre l'applicabilità della misura personale — per violazione dell'art. 117 della Costituzione (Corte App. Napoli, ord. 14 marzo 2017), dall'altro si propongono interpretazioni convenzionalmente orientate dirette a tipizzare maggiormente le fattispecie di pericolosità²² e le prescrizioni imposte²³ valorizzando i più attenti orientamenti giurisprudenziali.

2.4. La giurisprudenza della Corte di cassazione, anche a Sezioni Unite.

La Corte di Cassazione, già nelle prime pronunce, ha costantemente perseguito un'interpretazione convenzionalmente orientata, ponendo in rilievo che le carenze evidenziate dalla Corte EDU «impongono soluzioni ermeneutiche particolarmente rigorose in punto di valutazione della pericolosità sociale», tema già affrontato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione quando valorizzava il riferimento al termine delittuosi, richiedendo un rigoroso giudizio di accertamento di condotte certe e prevedibili che evocano la commissione del delitto²⁴. Si richiama un orientamento

²⁰ Trib. Palermo, Sez. I penale – Misure di prevenzione, decreto 28 marzo 2017, Pres. Petrucci, Est. Francolini, in www.penalecontemporaneo.it, 2017, fasc. 4, pp. 316 ss, con commento di F. BALATO, [Su talune recenti prese di distanza dalla sentenza della Corte Edu De Tommaso da parte della giurisprudenza di merito](#); Trib. Milano, sez. autonoma misure di prevenzione, decreto 7 marzo 2017 (ud. 13 marzo 2017), Pres. Est. Cernuto, *ivi*, 2017, fasc. 4, pp. 319 sgg., con commento di S. FINOCCHIARO, [Come non detto. Per il Tribunale di Milano la sentenza della Grande Camera De Tommaso in materia di misure di prevenzione non integra un precedente consolidato](#).

²¹ App. Napoli, Sez. VIII, ord. 14 marzo 2017, con nota di F. VIGANÒ, [Illegittime le misure di prevenzione personali e patrimoniali fondate su fattispecie di pericolosità generica? Una prima ricaduta interna della sentenza De Tommaso](#), in www.penalecontemporaneo.it, 2017, fasc. 3, pp. 296 sgg.; Trib. Udine, 10 aprile 2017, ord. n. 115 (G.U. n. 37 del 2017); Trib. Padova, 30 maggio 2017, ord. n. 146 (G.U. n. 43 del 2017).

²² E' noto che il primo presupposto per l'applicazione di una misura di prevenzione personale (nel d.gs. 159/2011 il riferimento è ai « soggetti destinatari » ex artt. 1 e 4) è rappresentato dalla riconducibilità della persona a una delle fattispecie di pericolosità delineate dal legislatore, definite anche categorie o tipologie di pericolosità. Il termine « fattispecie » appare, dopo l'evoluzione degli ultimi anni, più rispondente a caratteristiche che le avvicinano alle fattispecie di reato. Se per applicare una pena occorre accertare una condotta descritta in una fattispecie di reato, per irrogare una misura di prevenzione occorre verificare l'esistenza di condotte riconducibili a una fattispecie di pericolosità. La giurisprudenza della Corte di cassazione sempre più frequentemente utilizza tale termine e la Corte costituzionale o preferisce nella sentenza n. 24 del 27 febbraio 2019.

²³ La compatibilità convenzionale delle prescrizioni imposte con la misura di prevenzione non è oggetto del presente lavoro. Si rinvia a F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.). Volume I, Aspetti sostanziali e processuali, cit.*, pp. 211 sgg., pp. 220 sgg.

²⁴ Cass., Sez. I, 14 giugno 2017 (ud. 21 luglio 2017), n. 36258, Celini, *ined.*

già espresso nel 2015²⁵ secondo cui « Tale inquadramento, da operarsi sulla base di idonei elementi di fatto (ivi compreso il riferimento alla condotta e al tenore di vita) presuppone come realizzate con esito positivo, quanto alla parte constatativa del giudizio, le seguenti verifiche: *a*) la realizzazione di attività delittuose (trattasi di termine inequivoco) non episodica ma almeno caratterizzante un significativo intervallo temporale della vita del proposto; *b*) la realizzazione di attività delittuose che oltre ad avere la caratteristica che precede siano produttive di reddito illecito (il provento); *c*) la destinazione, alimento parziale, di tali proventi al soddisfacimento dei bisogni di sostentamento della persona e del suo eventuale nucleo familiare. L'attività *contra legem* (importata dal correlato procedimento penale o ricostruita in via autonoma in sede di prevenzione) deve pertanto caratterizzarsi in termini di delitto — quantomeno ricorrente — produttivo di reddito. In ciò la norma non eleva a presupposto di pericolosità generica rilevante la realizzazione di un qualsiasi illecito, per quanto si è affermato in precedenza ».

Questa autorevole giurisprudenza che richiede — sostanzialmente — l'accertamento ai fini della pericolosità sociale della commissione di delitti per l'inquadramento della persona in una delle fattispecie di pericolosità generica, ormai risalente al 2015, è confermata anche da altre pronunce precedenti alla sentenza della Grande Camera²⁶ oltre che dalle più attente applicazioni dei giudici di merito. Questa giurisprudenza **consente di delineare la base legale richiesta dalla Corte EDU**²⁷, attraverso una lettura *tassativizzante* delle fattispecie di pericolosità e del giudizio di pericolosità²⁸.

L'orientamento tassativizzante è stato confermato **dalle Sezioni Unite nella sentenza 40076/2017, Paternò**²⁹. Con un'interpretazione convenzionalmente orientata, finalizzata a dare piena applicazione ai principi espressi dalla Corte EDU, si afferma che il delitto di cui all'art. 75 d.lgs. cit. di violazione delle prescrizioni

²⁵ Cass., Sez. I, 24 marzo 2015 (ud.17 luglio 2015), n. 31209, Scagliarini, in *Ced*, Rv. 264321.

²⁶ Ad esempio, Cass., Sez. V, 6 dicembre 2016 (ud.9 febbraio 2017), n. 6067, Malara, in *Ced*, Rv 269026.

²⁷ Per una disamina della giurisprudenza della Corte di cassazione precedente alla sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019, F. BASILE, [Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), 20 luglio 2018.; F. MENDITTO, commento a Cass., Sez. I, 19 aprile 2018 (ud.3 ottobre 2018), n. 43826, Righi, [Misure di prevenzione e corte europea, in attesa della corte costituzionale](#), *ivi*, 22 ottobre 2018.

²⁸ Lettura tassativizzante richiamata nell'opinione concordante comune della sentenza De Tommaso dei giudici Raimondi, Villiger, Šikuta, Keller e Kjølbros. Cfr. R. MAGI, *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 501.

²⁹ Cass., Sez. Un., 5 settembre 2017 (ud. 27 aprile 2017), n. 40076, Paternò, in [www.penalecontemporaneo.it](#), con nota di F. VIGANÒ, [Le sezioni unite ridisegnano i confini del delitto di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura di prevenzione alla luce della sentenza De Tommaso: un rimarchevole esempio di interpretazione conforme alla Cedu di una fattispecie di reato](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), 2017, fasc. 9, pp. 146 sgg.

imposte con la sorveglianza speciale non è integrato nel caso di violazione dell'obbligo di vivere onestamente e rispettare le leggi.

Sulla stessa linea le Sezioni Unite con la sentenza n. 111 del 2018, Gattuso³⁰.

La Corte di cassazione nelle pronunce successive ha reso granitica questa giurisprudenza³¹ ed ha più volte disatteso la questione di costituzionalità proposta con riferimento ad entrambe le fattispecie di pericolosità previste dall'art. 1, co. 1, lett. a) e b), d.lgs. 159/2011³².

La condivisibile conclusione raggiunta dalla giurisprudenza, che richiede l'accertamento del commesso delitto, non equipara (sotto il profilo sistematico) le misure di prevenzione alle misure di sicurezza. Rimane fermo l'autonomo giudizio del giudice della prevenzione che, sulla base di fatti certi, può ritenere commesso un delitto anche in mancanza di una sentenza irrevocabile di condanna, ad esempio: perché il giudizio è in corso, perché è stata dichiarata la prescrizione, non è stata proposta querela, e in alcune ipotesi anche se è intervenuta assoluzione³³.

La giurisprudenza *consolidata* della Corte di cassazione è ben riassunta nella motivazione della sentenza n. 43826 del 2018 che respinge la richiesta di rimettere la questione alle Sezioni unite perché «la linea evolutiva seguita – in questa sede di legittimità – su alcuni dei temi rilevanti, quantomeno a partire dall'anno 2015, appare costante e priva di reali contrasti... le Sezioni Unite di questa Corte hanno già espresso, in alcuni recenti arresti (Sez. Un. *Paternò* e Sez. Un. *Gattuso*) ampia condivisione in merito a snodi essenziali di tale evoluzione interpretativa, anche in riferimento ai contenuti della pronuncia emessa dalla Grande Camera Corte Edu nel noto caso *De Tommaso contro Italia* in tema di presupposti legislativi della pericolosità semplice»³⁴.

La prevedibilità, richiesta dalla Corte Edu per categorie di pericolosità generica del vivere di traffici delittuosi o del provento di delitti, è garantita perché “nella costruzione della fattispecie legale di pericolosità il 'delittuoso' non è connotazione di disvalore generico della condotta pregressa ma attributo che la qualifica”. Non vi

³⁰ Cass., Sez. Un., 4 gennaio 2018 (ud. 30 novembre 2017), n. 111, Gattuso, con nota di A. QUATTROCCHI, [Lo statuto della pericolosità qualificata sotto la lente delle Sezioni Unite](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), 2018, fasc. 1, pp. 51 sgg.

³¹ Cass., Sez. Un., 4 gennaio 2018 (ud. 30 novembre 2017), n. 111, Gattuso, *cit.*; Cass., Sez. II, 15 marzo 2018 (ud. 19 gennaio 2018), n. 11846, in *Ced*, Rv. 272495; Cass., Sez. I, 22 marzo 2018 (ud. 20 settembre 2017), n. 13375, Brussolo, *ivi*, Rv. 272702; Cass., Sez. I, 31 maggio 2018 (ud. 1° febbraio 2018), n. 24707, Oliveri, *ivi*, Rv. 273361; Sez. VI, 23 luglio 2018 (ud. 16 maggio 2018), n. 34966, Silvani, *ined.*; Sez. I, 3 ottobre 2018 (ud. 19 aprile 2018), n. 43826, Righi, con commento di F. MENDITTO, [Misure di prevenzione e corte europea, in attesa della corte costituzionale](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), *cit.* Nello stesso senso le sentenze citate nella nota che segue.

³² Tra le tante, Cass., Sez. VI, 21 settembre 2017 (ud. 15 giugno 2017), n. 43446, Cristodaro, in *Ced*, Rv. 271220; Cass., Sez. I, 9 gennaio 2018 (ud. 15 giugno 2017), n. 349, Bosco, *ivi*, Rv. 271996; Cass., Sez. VI, 8 ottobre 2018 (ud. 10 maggio 2018), n. 45008, Raggi, *ined.*

³³ Cass., Sez. VI, 4 dicembre 2014 (ud. 18 settembre 2014), n. 50946, Catalano, in *Ced*, Rv. 261591; Cass., Sez. II, 15 marzo 2018 (ud. 19 gennaio 2018), n. 11846, Carnovale, *cit.*

³⁴ Cass., Sez. I, 3 ottobre 2018 (ud. 19 aprile 2018), n. 43826, Righi, *cit.*

è genericità o indeterminatezza perché il giudice della misura di prevenzione, per esprimere il giudizio di pericolosità (comunque ineludibile), deve preliminarmente, accertare che la persona abbia posto in essere plurime condotte (dato il riferimento alla *abitudine*) costituenti delitto. Risulta, perciò, univoca (o *tassativa*) la descrizione delle categorie o fattispecie di pericolosità.

La Corte delinea la lettura tassativizzante proposta sulla base di due ulteriori argomenti: l'accertamento condotto esclusivamente sulla base di fatti certi – desunti da procedimenti penali o da autonome verifiche – e la natura del giudizio di prevenzione in cui non è sufficiente l'ordinaria “prognosi di probabile e concreta reiterabilità” di *qualsivoglia* condotta illecita come previsto in via generale dall'articolo 203 del codice penale. Il giudice della prevenzione, infatti, si esprime attraverso un duplice giudizio³⁵:

a) uno, preliminare di tipo *constativo*, rivolto all'inquadramento della persona in una delle categorie criminologiche tipizzate dal legislatore (pericolosità generica o qualificata) proprio per la prognosi negativa che ne deriva dalla constatazione di una specifica inclinazione mostrata dal soggetto (dedizione abituale a traffici delittuosi, finanziamento sistematico dei bisogni di vita almeno in parte con i proventi di attività delittuose, condotte lesive della integrità fisica o morale dei minori o della sanità, sicurezza o tranquillità pubblica, indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose e altre ipotesi *tipiche*, di cui all'art. 4 d.lgs. n.159 del 2011);

b) un secondo, *prognostico*, perciò rivolto al futuro, svolto solo dopo che il giudizio constativo si è concluso positivamente, diretto a verificare la reiterabilità di condotte illecite.

La Corte trova conferma della tesi esposta nelle sentenze con cui la Corte costituzionale ha evocato il generale principio di *tassatività* e *determinatezza* dei contenuti della fattispecie astratta sulla base della constatazione per cui la giurisdizione preventiva è da ritenersi quanto meno “limitativa di diritti” (C. cost. ord. n. 721 del 1988; sent. n. 335 del 1996), perciò presidiata, in larga misura, da tutele comuni con quelle del sistema sanzionatorio dovendosi “applicare in via giurisdizionale misure tese a delimitare la fruibilità di diritti della persona costituzionalmente garantiti, o ad incidere pesantemente e in via definitiva sul diritto di proprietà (C. cost. sent. n. 93 del 2010).

La I Sezione delinea, nel dettaglio, il preliminare giudizio constativo di inquadramento della persona nella categoria di pericolosità attraverso la verifica:

a) della realizzazione di attività *delittuose*, vale a dire costituenti delitto e non genericamente illecite, che siano,

a1) non episodiche ma “abituale”, perciò caratterizzanti un significativo intervallo temporale della vita del proposto;

a2) *produttive* di reddito illecito, dovendo generare un provento;

³⁵ La prima prospettazione del duplice giudizio, constativo e cognitivo, è prospettata da Cass., Sez. I, 5 giugno 2014 (ud. 11 febbraio 2014), n. 23641, Mondini, in *Ced*, Rv. 260103.

b) della destinazione, almeno parziale, dei proventi al soddisfacimento dei bisogni di sostentamento della persona e del suo eventuale nucleo familiare.

In conclusione, l'orientamento della Corte di cassazione, che si può definire consolidato, precedente alla sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019, delinea i contorni della prevedibilità richiesta dalla Corte EDU per la pericolosità semplice da traffici delittuosi e dal vivere dal provento di delitti attraverso un giudizio formulato secondo canoni che appaiono perfino più rigorosi rispetto a quelli richiesti per i cd pericolosi qualificati, ove non occorre un accertamento di certa commissione di delitti. In estrema sintesi si richiede:

- l'accertamento svolto sulla base esclusivamente di elementi di fatto³⁶;
- la realizzazione di attività delittuose che, come ricordato, richiedono che sia accertata una condotta costituente delitto³⁷;
- la verifica dell'esistenza di condotte costituenti delitto che siano produttive di reddito illecito (il provento), trattandosi di effetto espressamente richiamato per le attività delittuose. Si richiede che il delitto abbia effettivamente prodotto un reddito illecito³⁸) non essendo sufficiente l'astratto inquadramento del delitto in quelli che producono profitti illeciti. Ciò vale per quelle tipologie di delitti per i quali al *pactum sceleris* potrebbe, ad esempio, non seguire, per qualsiasi motivo, l'assegnazione dell'appalto o della licenza³⁹;
- l'accertamento della destinazione, almeno parziale di tali proventi (circostanza richiamata alla lett. b), al soddisfacimento dei bisogni di sostentamento della persona e del suo eventuale nucleo familiare;
- condotte illecite (delitti) realizzate in modo non episodico ma cronologicamente apprezzabile richiedendosi l'abitudine. Deve risultare che il soggetto si sia dedicato al delitto come pratica comune di vita per periodi apprezzabili e significativi, sicché il giudizio di pericolosità giustificativo della misura si manifesti ancorato a condotte rivelatrici della possibilità di compiere future condotte perturbatrici dell'ordine economico perché poste in essere abitualmente ed al fine di ricavarne il provento per il proprio sostentamento⁴⁰. Sembra evocarsi la verifica richiesta per la confisca

³⁶ Sugli elementi di fatto si rinvia alle considerazioni e alla giurisprudenza esposte in F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.)*. Volume I, cit., pp. 192 sgg. Cfr. anche E. GALLO, voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XX, Roma, 1990, p. 11.

³⁷ Cass., Sez. I, 22 marzo 2018 (ud. 20 settembre 2017), n. 13375, Brussolo, in *Ced*, Rv. 272702; Cass., Sez. I, 13 luglio 2018 (ud. 16 febbraio 2018), n. 32264, Torlia, *ined.*; Cass., Sez. I, 3 ottobre 2018 (ud. 19 aprile 2018), n. 43826, Righi, *cit.*

³⁸ Cass., Sez. I, 17 luglio 2015 (ud. 24 marzo 2015), n. 31209, Scagliarini, *cit.*; Cass., Sez. VI, 21 novembre 2017 (ud. 21 settembre 2017), n. 53003, D'Alessandro, in *Ced*, Rv. 272266; Cass., Sez. II, 15 marzo 2018 (ud. 19 gennaio 2018), n. 11846, Carnovale, *cit.*

³⁹ Cass., Sez. I, 17 luglio 2015 (ud. 24 marzo 2015), n. 31209, Scagliarini, *cit.*; Cass., Sez. II, 15 marzo 2018 (ud. 19 gennaio 2018), n. 11846, Carnovale, *cit.*

⁴⁰ Cass., Sez. I, 17 luglio 2015 (ud. 24 marzo 2015), n. 31209, Scagliarini, *cit.*; Cass., Sez. VI, 21 novembre 2017 (ud. 21 settembre 2017), n. 53003, D'Alessandro, *cit.*; Cass., Sez. I, 9 gennaio 2018 (ud. 15 giugno 2017), n. 349, Bosco, *cit.*; Cass., Sez. I, 13 luglio 2018 (ud. 16 febbraio 2018), n. 32264, Torlia, *cit.*; Cass., Sez. I, 3 ottobre 2018 (ud. 19 aprile 2018),

allargata, di cui all'art. 240-*bis* c.p., che non si tratti, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore di condotta criminosa episodica ed occasionale e produttiva di modesto arricchimento (Corte cost. 33/2018)⁴¹;

— la perimetrazione della pericolosità fondata, non sulla base di condotte genericamente indicative della propensione al delitto, ma sull'apprezzamento di condotte di reato capaci di produrre reddito storicamente individuate nella fase iniziale (e finale). Risulta pertanto erroneo individuare il *dies a quo* della pericolosità prevenzionale nel momento di avvenuta commissione da parte della persona del suo primo reato, senza apprezzarne l'entità, la valenza, la capacità di denotare serialità e dunque l'attitudine a porsi come momento realmente iniziale di una sequenza⁴².

Il legislatore, parlando di proventi di attività delittuose, pur senza indicare le fattispecie incriminatrici specifiche (tecnica utilizzata per le altre fattispecie di pericolosità delineate dall'art. 4 d.lgs. 159/2011 ove sono indicati specifici delitti), descrive la condizione di una persona che — seppure con valutazione incidentale operata dal giudice della prevenzione — è ritenuta autore di delitti produttivi di reddito (provento di attività delittuose). Il termine delittuoso non è una connotazione di disvalore generico della condotta pregressa, ma è una connotazione che il giudice della misura di prevenzione deve, preliminarmente, attribuire alla persona proposta individuando plurime condotte passate (dato il riferimento alla abitudine), sia facendo riferimento ad accertamenti realizzati in sede penale che attraverso un'autonoma ricostruzione incidentale, che non sia contraddetta, però, da esiti assolutori in sede penale⁴³.

2.5. La giurisprudenza relativa alle persone dedite a traffici delittuosi.

Con specifico riferimento alla fattispecie prevista dall'art. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011 (persone che vivono di traffici delittuosi) si era verificato, inizialmente, un contrasto nell'individuazione delle fattispecie delittuose rilevanti per l'applicabilità della misura. Contrasto, però, prontamente sanato.

Una sola sentenza, che non aveva trovato alcun seguito, aveva circoscritto la nozione di traffici delittuosi nel tentativo di confonderli con la mera nozione di delitto da cui sia derivato una qualche forma di provento⁴⁴. In espresso dissenso da questo orientamento, la Corte di cassazione, però, aveva condivisibilmente descritto diversamente i traffici delittuosi: « qualsiasi attività delittuosa che comporti illeciti arricchimenti, anche senza ricorso a mezzi negoziali o fraudolenti (...); ne consegue

n. 43826, Righi, *cit.*; Cass., Sez. VI, 8 ottobre 2018 (ud. 10 maggio 2018), n. 45008, Raggi, *cit.*

⁴¹ Cass., Sez. I, 17 luglio 2015 (ud. 24 marzo 2015), n. 31209, Scagliarini, *cit.*; Cass., Sez. I, 9 gennaio 2018 (ud. 15 giugno 2017), n. 349, Cristodaro, *cit.*; Cass., Sez. VI, 8 ottobre 2018 (ud. 10 maggio 2018), n. 45008, Raggi, *cit.*

⁴² Cass., Sez. I, 22 marzo 2018 (ud. 20 settembre 2017), n. 13375, Brussolo, *cit.*; Cass., Sez. I, 13 luglio 2018 (ud. 16 febbraio 2018), n. 32264, Torlia, *cit.*

⁴³ Cass., Sez. I, 22 marzo 2018 (ud. 20 settembre 2017), n. 13375, Brussolo, *cit.*; Cass., Sez. I, 13 luglio 2018 (ud. 16 febbraio 2018), n. 32264, Torlia, *cit.*

⁴⁴ Cass., Sez. VI, 21 novembre 2017 (ud. 21 settembre 2017), n. 53003, D'Alessandro, *cit.*

che assumono rilevanza non solo le condotte delittuose riconducibili ad una tipica attività trafficante, ma anche quelle connotate dalla finalità patrimoniale o di profitto che si caratterizzano per la spoliazione, l'approfittamento o l'alterazione di un meccanismo negoziale o dei rapporti economici, sociali o civili»⁴⁵, come nel caso « fra gli altri, dei reati contro il patrimonio mediante violenza su cose e persone »⁴⁶. In tal senso era attestata la giurisprudenza⁴⁷.

3. Misure di prevenzione personali e Costituzione, la sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019.

3.1. La giurisprudenza della Corte costituzionale precedente alla sentenza De Tommaso (cenni).

La Corte costituzionale, prima dell'intervento della Grande Camera del 2017, ha costantemente affermato la rispondenza a Costituzione delle misure di prevenzione personali, pur in presenza di una prevalente contraria opinione dottrina⁴⁸.

Gli artt. 13 e 25, co. 3, della Costituzione richiedono che il giudizio prognostico di pericolosità, di esclusiva competenza del giudice, debba, in primo luogo, trovare il presupposto necessario nelle specifiche categorie di pericolosità previste dalla legge⁴⁹.

La diversa tecnica di identificazione delle categorie di prevenzione, rappresentata dalla individuazione di una categoria di persone pericolose, rispetto alla fattispecie di reato, che identifica una condotta criminosa, non significa che occorra un minor rigore, ma un *diverso* rigore da parte del legislatore nella previsione che deve, però, essere tale da individuare la condotta abituale che sia manifestazione concreta della pericolosità sociale (Corte cost. sent. n. 23/1964).

Dunque, anche nel giudizio di prevenzione l'effettività dell'esercizio della funzione giurisdizionale (accertamento nel contraddittorio) richiede che la prognosi di pericolosità debba essere ancorata a categorie o fattispecie compiutamente descritte, tali da delineare condotte che consentano di formulare un giudizio prognostico *tipizzato*.

Le categorie di pericolosità, dovendo consentire un giudizio sulla futura commissione di reati, non possono che fare riferimento, esplicito o implicito, ai reati che si intende prevenire, come precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza

⁴⁵ Cass., Sez. II, 15 marzo 2018 (ud. 19 gennaio 2018), n. 11846, Carnovale, *cit.*

⁴⁶ Sez. VI, 23 luglio 2018 (ud. 16 maggio 2018), n. 34966, Silvani, *cit.*

⁴⁷Cass., Sez. VI, 8 ottobre 2018 (ud. 10 maggio 2018), n. 45008, Raggi, *cit.*; Cass., Sez. V, 18 dicembre 2018 (ud. 23 ottobre 2018), n. 57125, Manzo, in *Ced*, Rv. 274443.

⁴⁸ Cfr. M. BEROLINO, *Diritti fondamentali e diritto penale della prevenzione nel paradigma dell'efficienza*, in C.E. Paliero – F. Viganò – F. Basile – G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, Milano, 2018, pp. 852 sgg.; G. BALBI, *Le misure di prevenzione personali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, pp. 505 sgg.; D. PULITANÒ, *L'evoluzione delle politiche penali in Italia negli anni Settanta e Ottanta*, *cit.*, p. 26; M.F. CORTESI, *Le misure di prevenzione*, in L. Filippi – M.F. Cortesi, *Il sistema di prevenzione penale*, *cit.*, p. 8.

⁴⁹ C. cost. sent. nn. 2/1956 e 11/1956.

n. 177/1980 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione che includeva tra i possibili destinatari della misura coloro che «per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere».

La necessità di un adeguato grado di determinatezza delle categorie di pericolosità impone al legislatore di esercitare la discrezionalità, nella loro individuazione, in modo equilibrato per renderle meno incidenti possibile sugli altri diritti costituzionali coinvolti. L'esercizio di detti diritti, pertanto, non può essere sacrificato oltre la soglia minima resa necessaria dalle misure medesime (Corte cost. sent. 309/2003).

3.2. La sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale: i principi enucleati.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 24 del 27 febbraio 2019, **adita per scrutinare le fattispecie di pericolosità previste dall'art. 1, co. 1, lett. a) e b)**, d.lgs. 159/2011 (e la conseguente irrogabilità in questi casi delle misure patrimoniali), ha dichiarato illegittima l'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale (e di quelle patrimoniali del sequestro e della confisca), nei confronti delle persone indicate dall'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011 che « debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dedite a traffici delittuosi »⁵⁰.

La sentenza non coinvolge le norme che consentono di applicare misure di prevenzione nei confronti delle persone previste da altre fattispecie di pericolosità previste dall'art. 4 , co. 1, d.lgs. cit.

La Corte offre una motivazione che tenta di affrontare le principali problematiche delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali, quasi a delineare il loro **Statuto** (si parla espressamente di Statuto di garanzie).

La motivazione della sentenza, nella parte relativa alle misure personali, può essere così sintetizzata:

— le misure di prevenzione non hanno carattere punitivo, perché ricondotte fin dal 1956 nell'alveo dell'art. 13 Cost., quindi subordinandone la legittimità al rispetto di condizioni che ne impongono l'applicazione in termini ancor più garantistici di quelli richiesti in sede sovranazionale: oltre all'esistenza di un'ideale base legale e alla necessaria proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati, è posta la riserva di giurisdizione non richiesta dalla Corte Edu;

— per l'applicazione delle misure di prevenzione personali occorre, oltre alla verifica della riconducibilità del soggetto a una delle fattispecie di pericolosità elencate nell'art. 4 d.lgs. 159/2011, l'accertamento della pericolosità di quella persona per la sicurezza pubblica (richiesta dall'art. 6, co. 1, d.lgs. cit.);

⁵⁰ Per un primo commento, 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.penalecontemporaneo.it](#), 4 marzo 2019; F. BASILE – E. MARIANI, [La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti "abitualmente dediti a traffici delittuosi": questioni aperte in tema di pericolosità](#), in *La giustizia penale – disCrimen*, 10 giugno 2019.

— la verifica delle condizioni richieste dalla Grande Camera, con riferimento alla prevedibilità, dunque, alla precisione delle fattispecie normative che individuano i destinatari delle due fattispecie in esame va svolta con riferimento all'evoluzione giurisprudenziale iniziata prima della sentenza della Corte di Strasburgo da cui emerge lo sforzo della Corte di cassazione verso un'interpretazione convenzionalmente orientata (c.d. tassativizzante) al fine di conferire maggiore precisione alle due fattispecie di cosiddetta pericolosità generica in esame;

— la verifica va effettuata sulle disposizioni censurate « nella lettura fornite dalla più recente giurisprudenza della Corte di cassazione, al fine di verificare se tale interpretazione — sviluppatasi in epoca in larga misura successiva alla sentenza della Corte Edu de Tommaso — ne garantisca ora un'applicazione prevedibile da parte dei consociati ». Mentre nella materia penale l'interpretazione giurisprudenziale non può colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale (sent. 327/2008), poiché nessuna interpretazione può sostituirsi integralmente alla *prævia lex scripta* » (sent. 115/2018); allorché si versi al di fuori della materia penale « non può del tutto escludersi che l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione »;

— la verifica del livello di precisione (tassativizzazione) raggiunto dalla giurisprudenza nel definire concettualmente gli elementi costitutivi consente di rilevare che:

- il giudizio di pericolosità « muove dal presupposto metodologico secondo cui la fase prognostica relativa alla probabilità che il soggetto delinqua in futuro è necessariamente preceduta da una fase diagnostico-constatativa », in un giudizio rivolto al passato che ha ad oggetto l'accertamento di « fatti » che costituiscono elementi costitutivi delle fattispecie di pericolosità generica;
- gli elementi di fatto sono stati precisati valorizzando i termini « **delittuoso** » e « **abituamente** », che compaiono sia alla lettera a) che alla lettera b) dell'art. 1;
- è stata precisata la consistenza probatoria degli « elementi di fatto » su cui l'applicazione della misura deve basarsi.

3.3. Segue: le regole delineate per applicare la fattispecie di pericolosità prevista dall'art. 1, lett. b), d.lgs. 159/2011 (proventi di attività delittuosa); l'incostituzionalità dell'art. 1, lett. a), d.lgs. cit. (traffici delittuosi).

Secondo la Corte costituzionale, **un sufficiente grado di precisione è stato raggiunto nella definizione della fattispecie di cui alla lettera b) dell'art. 1 d.lgs. 159/2011** consistente nel vivere « abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose » attraverso la predeterminazione, non tanto di singoli titoli di reato, quanto di specifiche categorie di reato, in grado di consentire l'individuazione dei « tipi di comportamento » (« *types of behaviour* ») assunti a presupposto della

misura». La tassativizzazione discende dei tre requisiti individuati costantemente dalla giurisprudenza per cui deve trattarsi di: « a) delitti commessi abitualmente (e dunque in un significativo arco temporale) dal soggetto, b) che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui, c) i quali a loro volta costituiscano — o abbiano costituito in una determinata epoca — l'unico reddito del soggetto, o quanto meno una componente significativa di tale reddito ». Tali requisiti devono essere provati sulla base di precisi « elementi di fatto », di cui il tribunale è tenuto a dare conto puntualmente nella motivazione, in virtù del disposto di cui all'art. 13, co. 2, Cost.

A tali requisiti si aggiunge « la valutazione dell'effettiva pericolosità del soggetto per la sicurezza pubblica, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011 ». **Non vi è, invece, un sufficiente grado di precisione per la fattispecie di chi è « abitualmente dedito a traffici delittuosi »** atteso che si sono sviluppati due contrapposti indirizzi interpretativi, che definiscono in modo differente il concetto di traffici delittuosi.

In conclusione, la Corte:

— elimina dall'ordinamento della fattispecie di pericolosità descritta dall'art. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011;

— rende compatibile con la costituzione la fattispecie di pericolosità descritta dall'art. 1, lett. b), d.lgs. 159/2011 purché si pervenga all'applicazione secondo gli standard delineati dalla Corte di Cassazione (*Supra* 2.4):

- a) accertamento svolto sulla base esclusivamente di elementi di fatto;
- b) realizzazione di attività delittuose che, come ricordato, richiedono che sia accertata una condotta costituente delitto;
- c) verifica dell'esistenza di condotte costituenti delitto che siano produttive realmente di un reddito illecito;
- d) accertamento della destinazione, almeno parziale di tali proventi, al soddisfacimento dei bisogni di sostentamento della persona e del suo eventuale nucleo familiare;
- e) accertamento di condotte illecite (delitti) realizzate in modo non episodico ma cronologicamente apprezzabile richiedendosi l'abitudine.;
- f) verifica della perimetrazione della pericolosità fondata, non sulla base di condotte genericamente indicative della propensione al delitto, ma sull'apprezzamento di condotte di reato capaci di produrre reddito storicamente individuate nella fase iniziale (e finale).

Per applicare la misura di prevenzione personale precisa, poi, la corte occorre anche l'accertamento della pericolosità sociale (e della sua attualità).

3.4. Le ulteriori fattispecie di pericolosità.

La sentenza De Tommaso c. Italia si riferisce esclusivamente alle ipotesi oggi previste dall'art. 1, lett. a) e b) d.lgs. 159/2011. Non rileva, dunque, per le altre fattispecie di pericolosità previste dall'art. 4, co. 1, d.lgs. cit. su cui va data qualche precisazione.

La fattispecie di pericolosità prevista dall'**art. 1, lett. c), d.lgs. cit.** fa espresso riferimento alla dedizione alla commissione di reati specificamente individuabili sulla base dei riferimenti indicati dalla stessa norma. Il richiamo a fattispecie penali consente una sufficiente prevedibilità anche sulla base delle indicazioni del Giudice europeo. Il riferimento a reati, seppur indicati per tipologie, rende univoco, comprensibile e prevedibile il comportamento⁵¹.

Quanto alle categorie di pericolosità previste dall'**art. 4, co. 1, lett. a) e b)**, d.lgs. cit. l'applicazione dei principi affermati dalla Grande Camera con la sentenza de Tommaso c. Italia non ha rilievo, facendosi espresso riferimento a principi propri del diritto penale e, soprattutto, a fattispecie di reato, perciò garantendo la prevedibilità per il destinatario richiesta dalla Corte europea⁵².

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 24/2019, ha precisato che le fattispecie in questione erano estranee al giudizio di legittimità costituzionale.

Analoga la conclusione per le **altre fattispecie di pericolosità previste dall'art. 4, co. 1, d.lgs. cit.** che fanno a riferimento indiziati di reato o richiamano specifici reati.

3.5. Alcune osservazioni: compromesso o punto di equilibrio? La riconosciuta compatibilità convenzionale e costituzionale delle misure personali.

Sulla declaratoria di incostituzionalità della fattispecie di pericolosità prevista dall'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011 la Corte costituzionale non ha tenuto conto dell'ormai consolidato orientamento della Corte di cassazione sulla nozione di traffici delittuosi esposta in precedenza (*Supra* par. 2.5).

La giurisprudenza, infatti, aveva descritto con orientamento costante i traffici delittuosi⁵³, delineando un'inequivoca prevedibilità, come richiesta dalla Corte europea

Appare chiaro, dunque, che la Corte costituzionale, ignorando volutamente la giurisprudenza *consolidata* della Corte di cassazione abbia voluto raggiungere un punto di equilibrio tra diverse posizioni che si sono confrontate nella camera di consiglio.

Quanto alla valutazione della rispondenza a costituzione della fattispecie di pericolosità prevista dall'art. 1, co. 1, lett. b), d.lgs. 159/2011, la sentenza della Corte costituzionale va qualificata come interpretativa di rigetto, in continuità con la ricordata giurisprudenza tassativizzante della Corte di cassazione.

Sul valore ermeneutico delle decisioni interpretative di rigetto si può richiamare il dovere del giudice comune di uniformare la interpretazione di una disposizione ai contenuti di simile decisione della Corte costituzionale, salva l'emersione di validi motivi contrari, di cui occorre fornire una puntuale e rafforzata spiegazione. La sentenza 24/2019, nel delimitare i confini di configurabilità dell'attività delittuosa delinea l'unica interpretazione compatibile con la Costituzione; pur se non si tratta

⁵¹ Vanno, comunque, perseguite interpretazioni che evitino la *dilatazione* della fattispecie con applicazioni nei confronti di persone che esprimono il dissenso o il disagio sociale.

⁵² Cass., Sez. V, 13 marzo 2019 (ud. 26 ottobre 2018), n. 11242, Bonaffini, *ined.*

⁵³ Cfr. la giurisprudenza citata al par. 2.5.

di vincolo giuridico «pur tuttavia è innegabile il valore persuasivo di siffatta pronuncia costituendo un precedente autorevole nonché il risultato di una interpretazione sistematica in funzione adeguatrice proveniente dall'organo più qualificato in tema di interpretazione costituzionale»⁵⁴.

L'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale è l'unica compatibile con i principi costituzionali, e tende a realizzare un delicato equilibrio «di sistema» non soltanto rispetto ai valori costituzionali ma anche in rapporto ai contenuti della giurisprudenza di Strasburgo, in tema di accessibilità e prevedibilità della legge⁵⁵.

In conclusione, con la sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale alle misure di prevenzione personali è riconosciuta piena compatibilità con l'ordinamento costituzionale e convenzionale, così consentendo anche l'applicabilità delle misure patrimoniali.

Dopo la giurisdizionalizzazione e l'espunzione di ogni forma di presunzione (incompatibile con misure limitative della libertà personale), vi è un sufficiente grado di tipizzazione ed è ben riconoscibile lo Statuto delle misure di prevenzione personali (e patrimoniali) che comprende lo Statuto delle loro garanzie.

4. Misure di prevenzione personali, gli effetti della sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale⁵⁶.

La declaratoria di incostituzionalità della fattispecie di pericolosità di colui che vive di traffici delittuosi ha imposto alla giurisprudenza di confrontarsi con gli effetti che ne derivano, in particolare nei procedimenti in corso.

È opportuno procedere a un esame analitico degli effetti della decisione della Corte.

4.1. a) Gli effetti di carattere generale.

Pur se si stanno esaminando le sole misure di prevenzione applicate dall'autorità giudiziaria, è opportuno un esame delle ricadute della sentenza della Corte su tutte le misure, comprese quelle applicate dall'autorità amministrativa, anche al fine di verificare i comuni principi applicabili.

L'effetto tipico delle sentenze della Corte costituzionale, che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una norma di legge è previsto dall'art. 136 della Costituzione, secondo cui la norma «cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

Si tratta di un annullamento che cancella la norma incostituzionale dall'ordinamento giuridico.

⁵⁴ Cass., Sez. Un., 18 gennaio 1999 (ud. 16 dicembre 1998), n. 25, Alagni, in *Cass. Pen.*, 2000, pp. 1167 sgg.

⁵⁵ Cass., Sez. I, 3 aprile 2019 (ud. 5 marzo 2019), n. 14629, Calabretto, *ined.*; Cass., Sez. I, 21 giugno 2019 (ud. 1° aprile 2019), n. 27696, Bocchi, *ined.*

⁵⁶ Si ripercorrono argomenti esposti nel dettaglio in F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.). Volume I, Aspetti sostanziali e processuali, cit.*, pp. 112 sgg.

La legge 1° marzo 1953, n. 87, Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, prevede:

- ai commi 1 e 2, determinati obblighi di comunicazione per consentire la pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale e alle Camere e ai Consigli regionali interessati di adottare i provvedimenti di competenza ritenuti necessari;
- al comma 3 gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale: « Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione ».

Dal 7 marzo 2019, giorno successivo alla pubblicazione della sentenza 24/2019 sulla Gazzetta Ufficiale, non può essere emesso né può divenire definitivo alcun provvedimento fondato sulla fattispecie di pericolosità prevista dall'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011 che, altrimenti, sarebbe illegittimo. Non rilevano l'autorità che emette il provvedimento (giudiziaria o amministrativa) o l'eventuale sua esecutività (ad esempio, decreto applicativo della sorveglianza speciale adottato dal tribunale o provvedimento emesso dal questore, pur se soggetto a convalida)⁵⁷.

Inoltre, non possono trovare applicazione le disposizioni, di qualunque natura, che richiamino a determinati effetti la fattispecie di pericolosità dichiarata incostituzionale.

4.2. b) Gli effetti nel caso di misure di prevenzione non definitive.

Per le misure di prevenzione che alla data del 7 marzo 2019 non siano divenute definitive, occorre verificare in via preliminare se gli elementi di fatto si riferiscano unicamente alla fattispecie di pericolosità dichiarata incostituzionale.

Qualora gli elementi di fatto si riferiscano univocamente alla sola pericolosità di cui all'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011, il procedimento (amministrativo o giurisdizionale) non potrà concludersi con un provvedimento applicativo della misura definitivo:

- se il procedimento si trova nella fase preliminare va archiviato. In tal senso procederà l'organo proponente⁵⁸;
- se il procedimento si trova in una fase in cui il provvedimento non ha comunque acquisito la definitività, non va emesso o va annullato. Pertanto,⁵⁹:

⁵⁷ La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile per irrilevanza la questione relativa ai presupposti applicativi delle misure del foglio di via obbligatorio e dell'avviso orale, di competenza del questore. Si deve, però, ritenere che gli effetti dell'abrogazione dell'art. 1, lett. a), d.lgs. *cit.* coinvolgano tutti i provvedimenti amministrativi fondati su tale disposizione. In tal senso, F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.)*. Volume I, *Aspetti sostanziali e processuali*, *cit.*, p. 65; F. BASILE – E. MARIANI, [La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti "abituamente dediti a traffici delittuosi": questioni aperte in tema di pericolosità](#), *cit.*, pp. 4 sgg.

⁵⁸ In tal senso procederà l'autorità amministrativa per le misure da questa applicate.

⁵⁹ Nel caso di misure adottate dall'autorità amministrativa, questa, pendenti i termini per l'impugnazione, dovrà revocare o annullare il provvedimento. Il giudice dell'impugnazione del provvedimento amministrativo dovrà annullare il provvedimento (il giudice della convalida del provvedimento del questore dovrà non convalidare il provvedimento).

- il tribunale dovrà rigettare la proposta di applicazione della misura avanzata ai sensi del d.lgs. 159/2011;
- la Corte d'appello e la Corte di cassazione dovranno annullare, senza rinvio, il decreto applicativo della misura adottato dal tribunale ai sensi del d.lgs. 159/2011, pur in presenza di possibili cause di inammissibilità dell'impugnazione. Non può, per ragioni di carattere procedurale, consentirsi l'ulteriore esplicarsi di effetti di una norma ormai espunta dall'ordinamento; diversamente si imporrebbe un'illegittima ulteriore limitazione della libertà della persona, procrastinando le conseguenze di una misura (non penale ma) di carattere afflittivo come ben messo in risalto dalla Corte costituzionale con la sentenza in esame⁶⁰.

Qualora gli elementi di fatto si riferiscano alla fattispecie di pericolosità della lett. a), ma emerga la presenza (anche) di altre fattispecie di pericolosità, particolarmente di quella di cui all'art. 1, co. 1, lett. b), d.lgs. 159/2011 (persona che debba ritenersi che viva abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose) ovvero risulti, come spesso accade, che ricorrano entrambe le fattispecie di pericolosità, la soluzione è più articolata, pur se il procedimento non potrà concludersi con un provvedimento applicativo definitivo se la diversa fattispecie non ha una sua autonomia attraverso una sorta di prova di resistenza.

In concreto, deve essere rimessa all'autorità che procede la valutazione degli effetti della sentenza della Corte costituzionale, al fine di verificare se gli elementi di fatto accertati consentano, da soli, di configurare la diversa fattispecie (spesso quella della lett. b) e divenga irrilevante quella prevista dalla lett. a).

La valutazione è più agevole nella fase preliminare in cui l'istruttoria o l'indagine sono in corso, così come nelle fasi procedurali di merito in cui vi sono ampi poteri istruttori e l'autorità che procede non è vincolata al tipo di pericolosità inizialmente configurata.

In particolare:

— l'organo proponente ha un ampio margine di discrezionalità nello svolgere l'attività d'indagine, assumendo le conseguenti determinazioni: archiviazione se configura il solo art. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011; esercizio dell'azione qualora vi siano i presupposti della diversa fattispecie di pericolosità;

⁶⁰Cass., Sez. VI, 21 maggio 2019 (ud. 27 maggio 2019), n. 23236, Gallitelli, *ined.*; Cass. Sez. VI, 6 agosto 2019 (ud. 30 maggio 2019), n. 35685, Silvano, *ined.*; Cass. I, 8 ottobre 2019 (ud. 26 giugno 2019), n. 41227, Mostaccia, *ined.* Si tratta di ipotesi in cui il giudice di merito richiamava univocamente il solo art. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011. In tal senso, F. BASILE – E. MARIANI, [La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti "abitualmente dediti a traffici delittuosi": questioni aperte in tema di pericolosità](#), *cit.*, pp. 7 sgg.; 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](#), *cit.*, punto 17.5; , F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.). Volume I, Aspetti sostanziali e processuali*, *cit.*, pp. 117 s.

— il tribunale, che non è vincolato dalla fattispecie di pericolosità indicata dall'organo proponente⁶¹, anche all'esito dell'esercizio dei poteri di indagine officiosi nel contraddittorio, potrà avere un quadro definito degli elementi di fatto e assumere le determinazioni conseguenti: rigetto o applicazione della misura per la diversa fattispecie di pericolosità vigente;

— la Corte d'appello deciderà sulla base degli elementi risultanti dal decreto di primo grado e di quelli legittimante acquisiti nel contraddittorio nel procedimento di secondo grado, assumendo le determinazioni conseguenti: rigetto dell'appello nel caso di riconoscimento e/o autonomia della diversa fattispecie di pericolosità ovvero annullamento con rinvio;

— la Corte di cassazione deciderà sulla base degli elementi risultanti dal decreto di secondo grado, assumendo le determinazioni conseguenti: rigetto del ricorso per autonomia e/o riconoscimento della fattispecie di pericolosità della lett. b), più frequentemente annullamento con rinvio in considerazione dell'ambito della cognizione del Giudice di legittimità⁶².

In tal senso si è espressa la giurisprudenza di legittimità nelle prime pronunce pervenendo ad annullamenti con rinvio:

- in un caso in cui non era ben definita la fattispecie di pericolosità: « nel decreto oggetto dell'attuale ricorso non è espressamente evidenziata la fattispecie — soggetti previsti dalla lettera a) ovvero dalla lettera b) — cui fare riferimento al fine di individuare i criteri da porre a fondamento della valutazione di pericolosità. Carenza di motivazione questa che, a seguito della sentenza n. 24 del 2019 della Corte costituzionale, configura una violazione di legge. ...si impone l'annullamento del provvedimento impugnato affinché la Corte territoriale, tenuto conto della citata sentenza della Corte costituzionale, rivaluti l'effettiva sussistenza degli specifici elementi di cui all'art. 1, comma 1, lett. b) d.lgs. 159/2011 e motivi sul punto »⁶³;
- in due ipotesi in cui era stata ritenuta la fattispecie di pericolosità dichiarata incostituzionale ma vi erano elementi di fatto per ritenere sussistente altre fattispecie

⁶¹ Giurisprudenza costante, Cass., Sez. VI, 11 dicembre 2008 (ud. 29 ottobre 2008), n. 45815, Cammarata, in *Ced. Rv.* 242005; Cass., Sez. VI, 9 luglio 2012 (ud. 7 giugno 2012), n. 26820, Lunetto, *ivi*, Rv. 253116; Cass., Sez. VI, 21 settembre 2017 (ud. 15 giugno 2017), n. 43446, Cristodaro, *ivi*, Rv. 271220.

⁶² Non sembra che nel caso di applicazione della misura da parte del giudice di merito per inquadramento della persona nelle categorie di cui all'art. 1, lett. a) e b), la dichiarazione di incostituzionalità della lett. a) consenta l'automatico annullamento con rinvio per rivedere l'entità della misura o le prescrizioni imposte. Invero, il giudizio di pericolosità, complessivo e unitario, è fondato su tutte le condotte di vita accertate e poste a fondamento di tale giudizio, sicché un residuo spazio all'annullamento con rinvio potrebbe individuarsi nei soli casi in cui il decreto applicativo attribuisca specifica e autonoma rilevanza a determinate condotte riferibili sono all'inquadramento della persona nella fattispecie di cui alla lett. a), con conseguente necessità di rideterminazione da parte del giudice di merito.

Sul giudizio unitario di pericolosità si rinvia, ancora una volta, a F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.). Volume I, Aspetti sostanziali e processuali, cit.*, pp. 173 sgg.

⁶³ Cass., Sez. II, 14 maggio 2019 (ud. 8 marzo 2019), n. 1145, Lauri, in *Ced. Rv.* 276061.

che avrebbe potuto astrattamente porsi quale presupposto in fatto di un inquadramento soggettivo in via esclusiva sub art. 1, co.1, lett. b), d.lgs. n.159 del 2011, da realizzarsi nel contraddittorio « ingrediente necessario di qualsiasi operazione di — quantomeno parziale — diversa qualificazione giuridica della parte constatativa (ancorata, come si è detto, a fatti) del giudizio di pericolosità »⁶⁴.

Anche la giurisprudenza più recente è attestata su questa linea, pur se le decisioni sembrano fortemente influenzate dal caso concreto e, soprattutto, da come il giudice di merito ha applicato la misura, in particolare se ha ritenuto la fattispecie di cui all'art. 1, lett. b), d.lgs. cit considerando i presupposti delineati dalla giurisprudenza di legittimità, gli unici che consentono il rispetto del principio di prevedibilità:

— da un lato, sono rigettati i ricorsi quando dal decreto applicativo della misura risulta inequivocabilmente la ricorrenza della fattispecie di pericolosità della lett. b)⁶⁵ (ovvero della lett. c)⁶⁶, pur se il giudice di merito aveva fatto riferimento alla lett. a). Si ritiene che la Corte di cassazione non possa scindere i profili relativi alle diverse fattispecie di pericolosità qualora quella costituzionalmente legittima (lett. b) o lett. c)) giustifichi, comunque, nella sua totalità ed integralità l'applicazione della misura, sempre che il decreto impugnato risponda ai requisiti di legittimità individuati dalla Corte costituzionale;

— dall'altro, coerentemente, la Corte annulla con rinvia quando richiede al giudice di merito di verificare se gli elementi di fatto consentano di ravvisare, sulla base dei criteri delineati dalla giurisprudenza, la sola fattispecie di pericolosità di cui all'art. 1, lett. b), d.lgs. 159/2011. Fattispecie spesso riconosciuta nel decreto applicativo unitamente a quella di cui alla lett. a)⁶⁷, ma talvolta anche con quella prevista dalla lettera c)⁶⁸. In sostanza, in questi casi il decreto applicativo nel valutare la fattispecie

⁶⁴ Cass., Sez. I, 3 aprile 2019 (ud. 5 marzo 2019), n. 14629, Calabretto, *ined.*; Cass., Sez. II, 19 aprile 2019 (ud. 13 marzo 2019), n. 17332, Cello, *ined.*

⁶⁵ Cass., Sez. II, 7 maggio 2019 (ud. 15 marzo 2019), n. 19175, Daiu Lulzim, *ined.*; Cass., Sez. II, 7 maggio 2019 (ud. 3 aprile 2019), n. 19193, Fedele, *ined.*; Cass. sez. VI, 16 maggio 2019 (ud. 7 maggio 2019), n. 21254, Hudorovich, *ined.*; Cass., Sez. I, 17 maggio 2019 (ud. 7 marzo 2019), n. 21739, Braidic, *ined.*; Cass., Sez. I, 21 giugno 2019 (ud. 1° aprile 2019), n. 27695, Hudorovich, *ined.*, in cui la Corte rettifica la motivazione escludendo rilevanza ai precedenti di polizia; Cass. Sez. VI, 24 settembre 2019 (ud. 9 luglio 2019), n. 30116, Musaccio, *ined.*; Cass. Sez. V, 19 settembre 2019, n. 38737 (ud. , 10 luglio 2019), Giorgitto, *ined.*; Cass. Sez. VI, 17 luglio 2019 (ud. 28 maggio 2019), n. 31585, Castiglione, *ined.*; Cass. sez. VI, 13 settembre 2019 (ud. 9 maggio 2019), n. 38077, Falasca, *ined.*

⁶⁶ Cass., Sez. II, 7 maggio 2019 (ud. 15 marzo 2019), n. 19178, Mussome, *ined.*

⁶⁷ Cass. Sez. VI, 16 maggio 2019 (ud. 9 aprile 2019), n. 21513, Coluccia, *ined.*; Cass., Sez. I, 22 maggio 2019 (ud. 9 gennaio 2019), n. 22439, *ined.*; Cass., Sez. VI, 4 giugno 2019 (ud. 15 maggio 2019), n. 24902, Agresti, *ined.*; Cass., Sez. VI, 14 giugno 2019 (ud. 9 maggio 2019), n. 26350, Giampaolo, *ined.*; Cass., Sez. II, 19 giugno 2019 (ud. 16 aprile 2019), n. 27263, Germano, *ined.*; Cass., Sez. I, 21 giugno 2019 (ud. 1° aprile 2019), n. 27696, Bocchi, in *Ced. Rv.* 275888; Cass. Sez. I, 2 luglio 2019 (ud. 22 marzo 2019), n. 28829, Bodino, *ined.*; Cass. Sez. II, 10 settembre 2019 (ud. 6 giugno 2019), n. 37495, Palmeri, *ined.*; Cass. Sez. VI, 19 settembre 2019 (ud. 4 giugno 2019), n. 38692, Iuzzolino, *ined.*

⁶⁸ Cass., II Sez., 17 maggio 2019 (ud. 5 aprile 2019), n. 21721, Leone, *ined.*

di pericolosità della lett. b) non ha tenuto conto dell'evoluzione giurisprudenziale e dei criteri indicati nel dettaglio dalla stessa Corte costituzionale.

L'annullamento con rinvio appare conseguenza inevitabile quando il decreto applicativo non consenta di comprendere quale sia la fattispecie di pericolosità in cui collocare il proposto⁶⁹.

4.3. c) Gli effetti nel caso di misure di prevenzione definitive.

Non è agevole individuare la molteplicità di effetti che si possono verificare a seguito della declaratoria di incostituzionalità qualora il provvedimento applicativo della misura sia definitivo (non rileva la mera esecutività che rientra nelle ipotesi già esaminate).

Alcuni criteri guida possono desumersi dai principi applicabili in materia di effetti delle sentenze della Corte costituzionale.

La dichiarazione di incostituzionalità di una norma deve essere equiparata, quanto ad effetti, all'ipotesi dell'annullamento, in quanto gli stessi debbono decorrere con efficacia *ex tunc*.

Ampi effetti discendono per le sole sentenze penali irrevocabili, per le quali l'art. 30, co. 4, L. n. 87/1953 prevede una deroga all'intangibilità del giudicato. Il principio della retroattività degli effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale si estende oltre il limite dei rapporti esauriti nel solo ambito penale, in considerazione della gravità con cui le sanzioni penali incidono sulla libertà o su altri interessi fondamentali della persona (Corte cost. sent. 10/2015, 43/2017).

Qualora non si tratti di sentenze penali, le ricadute di una declaratoria di illegittimità travolgono tanto i rapporti futuri, quanto quelli passati o meglio, pendenti. Se in forza della sentenza della Corte, la norma illegittima non è più valida né efficace e dunque, a causa del vizio di cui risulta affetta, cessa di appartenere all'ordinamento, per effetto dell'art. 30, co. 3, L. n. 87/1953, non è più applicabile. Posto che « la formula adoperata nel citato terzo comma è interpretativa ed integrativa di quella costituzionale, in quanto chiarisce che la pronuncia di illegittimità vale per tutti i processi in corso » (C. cost., sent. 127/2016), ne consegue il riconoscimento di un'indubbia retroattività alla declaratoria di incostituzionalità, ad eccezione dei soli rapporti *cd. esauriti*, vale a dire quelli risolti in via stabile e definitiva, sia i rapporti pendenti, a cominciare dal giudizio a quo, dal quale è scaturito l'incidente di costituzionalità, sia quelli futuri vengono quindi irrimediabilmente travolti dall'accertamento dell'illegittimità.

La retroattività della dichiarazione di incostituzionalità incontra un limite negli effetti che la stessa, ancorché successivamente rimossa dall'ordinamento, abbia irrevocabilmente prodotto qualora resi intangibili dalla preclusione nascente o dall'esaurimento dello specifico rapporto giuridico disciplinato dalla norma espunta dall'ordinamento giuridico oppure dal maturare di prescrizioni e decadenze ovvero, ancora, dalla formazione del giudicato.

⁶⁹ Cass. Sez. VI, 9 luglio 2019 (ud. 9 maggio 2019), n. 30197, Bevilacqua, *ined.*

Per la Corte costituzionale, nell'ordinamento nazionale si rinvergono ipotesi di flessibilità del principio della intangibilità del giudicato (sent. 210/2013), necessarie a garantire la tutela di valori di rango costituzionale, legati in particolare ai diritti fondamentali della persona del condannato. Non è, però, questo il caso per le sanzioni amministrative per le quali non opera l'art. 30, co. 4, L. n. 87/1953 (sent. 43/2017), pur se occasionalmente la Corte applica il principio relativo alle sanzioni penali per misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto (sent. 104/2010 e 196/2010) e per misure amministrative incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino (cfr. Corte cost. sent. 43/2017).

Sulla base di questi principi si possono proporre alcune soluzioni per i provvedimenti che in via definitiva hanno applicato una misura di prevenzione personale e che sono in corso di esecuzione ovvero producono ancora effetti.

In primo luogo, va effettuata una selezione sulla base della sola irrogazione per la fattispecie di pericolosità di cui all'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011, ovvero anche per altre fattispecie di pericolosità, specificamente quella di cui all'art. 1, lett. b), d.lgs. cit. (cfr. Supra 4.2).

Qualora la misura abbia una propria autonomia con riferimento alla sola lett. a) e sia in atto, deve cessare l'esecuzione delle misure applicate dall'autorità giudiziaria in considerazione della loro afflittività. Pur se non si tratta di sanzione, la Corte costituzionale ne ha messo ben in risalto la natura di limitazione del diritto di libertà soggetta alla garanzia dell'art. 13 Cost. Potrà, pertanto, essere avviato il procedimento di cui all'art. 673 c.p.p. innanzi al giudice dell'esecuzione⁷⁰.

Qualora la misura abbia una propria autonomia con riferimento alla lett. a) e sia cessata l'esecuzione ma residuino effetti, non sembra possano applicarsi automaticamente i principi ora esposti, trattandosi di misure non sanzionatorie. Dovrà, evidentemente, valutarsi caso per caso se farne cessare gli effetti comunque pregiudizievoli per l'interessato.

Qualora la misura si riferisca anche ad altre fattispecie di pericolosità, specificamente quella di cui all'art. 1, lett. b), d.lgs. cit., deve essere rimessa all'autorità che procede la valutazione degli effetti della sentenza della Corte costituzionale, al fine di verificare se gli elementi di fatto accertati consentano, da soli, di configurare la fattispecie della lett. b) e divenga irrilevante quella prevista dalla lett. a) (cfr. Supra 4.2).

⁷⁰ Si ritiene che vada dichiarata la cessazione dell'esecuzione anche per le misure applicate dall'autorità amministrativa previa convalida dell'autorità giudiziaria (ad esempio, DASPO), trattandosi di misure che prevedono un grado di afflittività tale da richiedere l'intervento dell'autorità giudiziaria. L'interessato potrà chiedere la revoca all'autorità amministrativa che ha emesso il provvedimento e, in caso di rigetto, impugnare il provvedimento con gli ordinari rimedi.

Per le misure applicate dall'autorità amministrativa, al più limitative della libertà di circolazione, potrebbe giungersi alla medesima soluzione ora esposta, non trattandosi di mere sanzioni amministrative, ma di provvedimenti che incidono, comunque, su diritti di libertà della persona nella forma della libertà di circolazione.

4.4. d) Gli effetti sulle disposizioni penali, anche nel caso di misure di prevenzione definitive.

È agevole individuare gli effetti della sentenza della Corte costituzionale 24/2019 per le norme penali che sanzionano condotte relative a persone cui è stata applicata la misura di prevenzione fondata sulla fattispecie di pericolosità di cui all'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011.

Può trattarsi della violazione degli obblighi del sorvegliato speciale (art. 75, co. 1 e 2, d.lgs. cit.), così come di ogni altra disposizione che fa riferimento all'applicazione della misura di prevenzione (reati previsti dall'art. 76 d.lgs. cit., aggravanti di cui all'art. 71 d.lgs. cit., ecc.).

In ossequio ai principi del diritto penale (art. 2, co. 2, c.p.), non può più trovare applicazione la norma penale che richiama la qualità di persona cui è stata irrogata una misura di prevenzione di qualunque natura (emessa dall'autorità giudiziaria o amministrativa, prevista dal d.lgs. 159/2011 o da leggi speciali), fondata sulla pericolosità in esame.

Inoltre, ai sensi dell'art. 30, co. 4, L. n. 87/1953, « Quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali ».

In linea generale, la Corte di cassazione ha adottato un'interpretazione ampia dell'art. 30, co. 4, cit. chiarendo che riguarda le ipotesi di dichiarazione di illegittimità costituzionale tanto delle norme incriminatrici — che determinano una vera e propria abolitio criminis — quanto delle norme penali che incidono sul quantum del trattamento sanzionatorio⁷¹.

Deve operarsi la verifica preliminare sull'autonomia o meno della misura ai sensi della fattispecie di pericolosità dichiarata incostituzionale.

Qualora vi sia un provvedimento applicativo della misura personale fondato solo sulla fattispecie di pericolosità della lett. a) in esame si pongono limitati problemi applicativi:

— il procedimento penale si concluderà con un provvedimento che dia atto dell'intervenuta abrogazione della fattispecie penale (decreto di archiviazione, sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione, sentenza di annullamento senza rinvio della Corte d'appello o della Corte di cassazione). Se sono in atto misure cautelari andranno immediatamente revocate (art. 299, co. 1, c.p.p.);

— nel caso di sentenze irrevocabili si avvierà il procedimento di cui all'art. 673 c.p.p. Può accadere, però, che il provvedimento applicativo della misura di prevenzione richiami anche altre fattispecie di pericolosità, particolarmente quella di cui all'art. 1, co. 1, lett. b), d.lgs. 159/2011 (persona che debba ritenersi che viva abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose). In questo caso sarà il giudice che procede a valutare gli effetti della sentenza della Corte costituzionale, accertando se

⁷¹ Cass. Sez. Un., 14 ottobre 2014 (ud. 29 maggio 2014), n. 42858, in www.penalecontemporaneo.it, 17 ottobre 2014, con nota di ROMEO, [Le sezioni unite sui poteri del giudice di fronte all'esecuzione di pena "incostituzionale"](#).

il provvedimento applicativo presenti una sua autonomia con riferimento alla sola diversa fattispecie di pericolosità (Supra 4.2):

— in caso positivo, si produrranno gli ordinari effetti riconnessi alla disposizione penale vigente;

— in caso negativo, dovranno essere verificati, caso per caso, gli effetti della declaratoria di incostituzionalità, in modo più agevole per il giudice di merito, laddove la Corte di cassazione sembra che debba privilegiare l’annullamento con rinvio (S.C. 14348/2019).

5. Misure di prevenzione patrimoniali e Cedu, la sentenza De Tommaso c. Italia.

5.1. La compatibilità convenzionale, prima della sentenza De Tommaso.

In stretto parallelismo con la successione tra i commi 1 e 2 dell’art. 42 della Costituzione, il Protocollo addizionale alla Cedu n. 1 prevede all’art. 1:

— § 1 « Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni »;

— § 2 « Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità ed alle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non ledono il diritto degli Stati di applicare quelle leggi che giudicano necessarie per disciplinare l’uso dei beni in relazione all’interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri tributi o ammende »⁷².

La tutela della proprietà, inserita nel protocollo e non nella Convenzione, è strumentale per la realizzazione della garanzia della indipendenza personale e della libera iniziativa economica dagli abusi dell’autorità.

La Corte europea distingue tre disposizioni all’interno dell’art. 1:

- a) la prima pone il principio generale del riconoscimento del diritto di proprietà;
- b) la seconda disciplina la privazione della proprietà stabilendone le condizioni;
- c) la terza riconosce agli Stati il potere di regolamentare l’uso dei beni in conformità all’interesse generale.

La medesima *ratio* che ispira le tre disposizioni comporta che la seconda e la terza — che rappresentano ipotesi particolari di ingerenza nel diritto di proprietà — devono essere interpretate alla luce del principio espresso dalla prima⁷³.

Dunque, la Convenzione consente la limitazione del diritto di proprietà:

a) nei limiti previsti dalla legge e in quanto necessarie in uno Stato di diritto.

Occorre una norma che evidenzi la sussistenza di un pubblico interesse per imporre privazioni del diritto di proprietà e la sussistenza di un interesse generale per l’imposizione di restrizioni. La riserva di legge formale richiede che vi sia una **base legale**, comprensiva sia della disposizione normativa sia dell’interpretazione

⁷² Sulla giurisprudenza europea sulla tutela della proprietà si rinvia a A.M. MAUGERI, *La tutela della proprietà nella c.e.d.u. e la giurisprudenza della corte europea in tema di confisca*, in *Sequestro e confisca*, a cura di M. Montagna, Torino, 2017; F. MENDITTO, *Le confische penali e di prevenzione. La tutela dei terzi*, Milano, 2015, pp. 33 sgg.

⁷³ Giurisprudenza costante, tra le tante, 2 ottobre 2014, *Hábenczius c. Ungheria*, 1° marzo 2016, *Silickienė c. Lituania*; nonché le sentenze richiamate oltre.

giurisprudenziale, nonché della pretesa ad una certa qualità della legge, che deve essere accessibile, precisa e prevedibile. Tale principio implica, inoltre, che le decisioni giudiziarie siano adeguatamente motivate;

b) garantendo un rapporto di **proporzionalità** tra i mezzi usati e lo scopo perseguito, e, quindi, un equo bilanciamento tra l'interesse del singolo e quello dello Stato.

La Corte europea ritiene che l'interesse a combattere e prevenire il crimine rientri nel generale interesse indicato nell'art. 1, Prot. n. 1, Cedu e riconosce agli Stati un ampio margine di apprezzamento nel valutare l'interesse generale che legittima ai sensi del secondo paragrafo il controllo dell'uso della proprietà, precisando che gli stessi, « in virtù della loro diretta conoscenza della società e dei suoi bisogni, si trovano in una posizione migliore rispetto al giudice internazionale per valutare ciò che è « nel pubblico interesse ».

La Corte europea ha costantemente riconosciuto la compatibilità delle misure di prevenzione patrimoniali italiane con la Cedu⁷⁴. Si è già ricordato che per la Corte la misura ha una funzione e una natura ben distinte rispetto alla sanzione penale; mentre quest'ultima tende a sanzionare la violazione di una norma penale, ed è subordinata all'accertamento di un reato e della colpevolezza dell'imputato, la misura di prevenzione non presuppone un reato e tende a prevenirne la commissione da parte di soggetti ritenuti pericolosi⁷⁵.

La confisca antimafia rientra tra quelle misure (non inevitabilmente a carattere penale) necessarie e adeguate alla protezione dell'interesse pubblico. Non può essere paragonata a una sanzione penale secondo i tre criteri individuati dalla stessa Corte per affermare che una misura riveste carattere penale ai fini della Convenzione: la qualificazione nel diritto interno, la natura della sanzione, la severità della sanzione.

L'ingerenza nel godimento del diritto al rispetto dei beni, garantito dal § 1 dell'art. 1, è consentita dal § 2 — che lascia agli Stati il diritto di adottare le « leggi che giudicano necessarie per disciplinare l'uso dei beni in relazione all'interesse generale » consistente nell'impedire « un uso illecito e pericoloso per la società di beni la cui provenienza lecita non è stata dimostrata » — ed è ritenuta proporzionata 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.

L'ingerenza va valutata tenendo conto che « il fenomeno della criminalità organizzata ha raggiunto, in Italia, dimensioni davvero preoccupanti. I guadagni

⁷⁴ Il riferimento in questa sede è solo al sequestro e alla confisca, le principali misure di prevenzione patrimoniali previste dal d.lgs. 159/2011. Ulteriori misure sono previste dagli artt. 33 e sgg. d.lgs. cit.

⁷⁵ Commissione, 15 aprile 1991, Marandino c. Italia; Corte eur. dir. Uomo, 22 febbraio 1994, Raimondo c. Italia; 15 giugno 1999, Prisco c. Italia; 4 luglio 2001, Arcuri c. Italia; 5 gennaio 2010, Bongiorno c. Italia; 17 maggio 2011, Capitane e Campanella c. Italia; 6 luglio 2011, Pozzi c. Italia.

smisurati che le associazioni di stampo mafioso ricavano dalle loro attività illecite danno loro un potere la cui esistenza mette in discussione la supremazia del diritto nello Stato ».

Alla Corte è ben chiara la ragione delle misure patrimoniali, fondate su « presunzioni di fatto o di diritto », cui la Convenzione non vi si oppone in via di principio, essendo assicurata una garanzia giurisdizionale effettiva. Così come la Corte non ignora il « margine di discrezione » che spetta agli Stati quando essi disciplinano « l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale », in particolare nel quadro di una politica anticrimine finalizzata a combattere il fenomeno della grande criminalità.

5.2. La sentenza 12 maggio 2015, Gogitdze e altri c. Georgia.

La compatibilità convenzionale della confisca di prevenzione, applicata anche nei confronti di persone inquadrabili in fattispecie di pericolosità diverse da quelle “antimafia”, si desume anche dalla sentenza della Corte europea 12 maggio 2015, Gogitdze e altri c. Georgia che esamina una forma di confisca senza condanna assimilabile alla confisca di prevenzione⁷⁶.

L'importanza di questa decisione deriva anche dall'espresso richiamo operato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 2019.

La confisca esaminata dalla Corte europea è disposta all'esito di un apposito procedimento avviato dal pubblico ministero avente ad oggetto beni nella disponibilità diretta o indiretta della persona ritenuti di sospetta provenienza illecita, in ragione della sproporzione tra il valore degli stessi e il reddito dichiarato. È rivolta ai pubblici ufficiali anche in assenza di una precedente condanna, ma a condizione che lo stesso sia imputato per taluni gravi reati contro la pubblica amministrazione. Dimostrata dal pubblico ministero una « sufficiente evidenza documentale » l'onere della prova viene posto a carico della persona nei cui confronti si procede che, se non dimostra l'origine lecita dei beni, subisce la confisca.

La Corte europea colloca la confisca nell'ambito dell'art. 1 Protocollo addizionale n. 1 e ritiene infondate la « arbitrarietà di una confisca applicata in assenza di una condanna penale » e la « iniquità di un procedimento caratterizzato dall'inversione dell'onere.

Per la Corte la *ratio* della confisca è « **compensatoria** » e « **preventiva** » (§ 101 e 102) perché;

— mira a ripristinare la situazione che esisteva prima dell'acquisto illecito dei beni da parte del pubblico ufficiale: infatti, i beni confiscati devono essere restituiti al loro legittimo proprietario; solo ove il legittimo proprietario dei beni non sia individuabile, essi (o una somma di denaro equivalente al loro valore) vengono trasferiti in capo allo Stato;

⁷⁶ A.M. MAUGERI, Una parola definitiva sulla natura della confisca di prevenzione? Dalle Sezioni Unite Spinelli alla sentenza Gogitdze della Corte EDU sul civil forfeiture, in Riv. it. dir. proc. pen., 2015, pp. 942 sgg.

— ha l’obiettivo di impedire arricchimenti illeciti del soggetto, mandando al contempo il chiaro segnale agli ufficiali pubblici che le loro condotte illecite, anche laddove rimangono impunte in sede penale, non possono in alcun modo procurare un vantaggio economico.

Sulla compatibilità convenzionale dell’onere probatorio, la Corte rileva che in diversi precedenti, tra cui quelli in materia di confisca di prevenzione, la Corte europea aveva già sancito la compatibilità con la Convenzione delle ipotesi di confisca che mirano a recuperare la ricchezza che si presume derivare da gravi reati come il traffico di droga o la criminalità organizzata: ciò anche quando tale misura era stata applicata in assenza di una condanna penale per quei reati e l’accertamento dell’origine illecita dei beni era avvenuta sulla base di un giudizio fondato su elementi presuntivi, come la sproporzione patrimoniale rispetto al reddito dichiarato. La Corte europea pone in risalto l’utilizzo della confisca nel contesto della corruzione e degli altri reati contro la pubblica amministrazione, nel cui ambito tali forme di confisca *in rem* sono contemplate da molteplici fonti internazionali, alle quali l’ordinamento georgiano aveva inteso adeguarsi.

5.3. La sentenza De Tommaso c. Italia.

La compatibilità della confisca di prevenzione con la Cedu è confermata dalla sentenza della Grande Camera della Corte europea 23 febbraio 2017, de Tommaso c. Italia, che ha ritenuto le misure di prevenzione personali relative ai pericolosi generici prive di base legale. Tale conclusione discende da plurime considerazioni⁷⁷:

— la Corte Edu non ha considerato il profilo delle correlazioni tra misure personali e patrimoniali, che rappresenta una particolarità dell’ordinamento italiano. L’esistenza dei presupposti di applicabilità della misura personale rappresentati dall’inquadramento in una fattispecie di pericolosità e dall’accertata pericolosità a una certa data (ma non la sua concreta irrogazione dopo l’introduzione, nel 2008, del principio di applicazione disgiunta) costituisce il presupposto di quelle patrimoniali (sequestro e confisca).Eventuali ricadute della sentenza potrebbero riguardare solo l’applicazione delle misure patrimoniali relative ai c.d. pericolosi generici (gli unici su cui si è espressa la Corte europea) nei cui confronti tali misure sono state estese dal d.l. 92/2008, conv. dalla l. 125/2008;

— la Corte non poteva esaminare il tema delle correlazioni tra misure personali e patrimoniale, essendo estraneo alla vicenda e alla legislazione all’epoca vigente che non consentiva la misura patrimoniale per i c.d. pericolosi generici, se non nel caso previsto dall’art. 14 della l. 55/1990 (menzionata, però, al § 114) che (spesso ignorato) già prevedeva sequestro e confisca di prevenzione nei confronti « dei soggetti indicati nei numeri 1) e 2) del primo comma dell’articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, 1423, quando l’attività delittuosa da cui si ritiene derivino i proventi

⁷⁷ F. MENDITTO, [La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione](#), *cit.*, pp. 148 sgg.

sia una di quelle previste dagli articoli 600, 601, 602, 629, 630, 644, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, ovvero quella di contrabbando »;

— la Corte ha esaminato un tema specifico, avulso dal sistema delle misure di prevenzione patrimoniali che si collocano nell’ambito delle misure limitative della proprietà previste dall’art. 1 del protocollo addizionale n. 1 (sentenza 12 maggio 2015, Gogitdze e altri c. Georgia). Se altri ordinamenti prevedono una *actio in rem* ritenuta dalla Corte compatibile con la Cedu pur se fondata sulla mera accusa del pubblico ministero, appare arduo proporre l’incompatibilità della confisca di prevenzione fondata su misure personali con connotati ben più prevedibili di una mera accusa;

— infine, si è affrontato il tema della ormai accertata compatibilità delle misure di prevenzione personali, anche applicate ai pericolosi generici, con la Cedu alla luce della consolidata giurisprudenza che riconosce la *base legale* richiesta dalla corte europea.

Quanto alla proporzionalità, richiesta dalla Corte europea, per i pericolosi generici questa può ravvisarsi senza alcun dubbio per le forme di criminalità prese in considerazione dalle Convenzioni internazionali e atti dell’Unione europea: corruzione e rati contro la pubblica amministrazione, reati economici in senso lato, stupefacenti, riciclaggio, ecc.

La tesi esposta trova conferma, come si vedrà a breve, nella sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019.

Va sottolineato che alla luce della lettura tassativizzante della fattispecie di pericolosità prevista dall’art. 1, lett. b), d.lgs. 159/2011, la confisca ai danni di questi soggetti è fondata sulla commissione di delitti, sicchè appare “più garantita” rispetto alle confische applicate ai meri indiziati, ivi compresi quelli di appartenenza all’associazione di tipo mafioso.

6. Misure di prevenzione patrimoniali e Costituzione, la sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019⁷⁸.

6.1. La giurisprudenza della Corte costituzionale precedente alla sentenza De Tommaso (cenni).

La dottrina esprime ampie riserve sulla compatibilità delle misure di prevenzione patrimoniali con la Costituzione, spesso facendo derivare tale conclusione dall’incostituzionalità delle misure personali che da quelle reali derivano. Le riserve formulate sono state ribadite dopo l’estensione di tali misure a nuove fattispecie di pericolosità e dopo l’introduzione del principio di applicazione disgiunta dalle misure personali⁷⁹.

⁷⁸ Si ripercorrono argomenti esposti nel dettaglio in F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.). Volume I, Aspetti sostanziali e processuali, cit.*, pp. 883 sgg.

⁷⁹ Si consenta il rinvio alla dottrina citata da A. BALSAMO e P. MATTARELLA, *Codice antimafia, Digesto* (voce), X Aggiornamento, 2018, Torino.

L'argomento principale a sostegno dell'incostituzionalità delle misure patrimoniali è tratto dall'indeterminatezza delle fattispecie di pericolosità che comporterebbe la violazione del diritto di iniziativa economica e del diritto alla proprietà privata, garantiti, rispettivamente, dagli artt. 41 e 42 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha costantemente riconosciuto la piena rispondenza ai principi costituzionali delle misure di prevenzione patrimoniali, pur se nella valutazione della razionalità del sacrificio che ne deriva alla proprietà privata e all'iniziativa economica privata, occorre avere riguardo alla piena garanzia del diritto di difesa, dotato anche di autonomo riconoscimento nell'art. 24 della Costituzione (ord. nn. 721/1988, 368/1964, sent. nn. 465/1993, 487/1995, 335/1996).

Dopo l'introduzione del principio di applicazione disgiunta (nel 2008) la Corte costituzionale ha rigettato la questione di costituzionalità sollevata con riferimento alla più radicale forma di confisca proposta nei cinque anni dalla morte persona pericolosa prevista dall'art. 18, co. 3, d.lgs. 159/2011 (sent. 21/2012, ord. 216/2012). La Corte, affrontando il tema dell'incapacità irreversibile del proposto, ha esaminato la confisca di prevenzione confermandone, indirettamente, la compatibilità con la Costituzione. La Corte sottolinea che un conto è l'inviolabilità della libertà personale, altro conto è « la libera disponibilità dei beni, che la legge ben può contemperare in funzione degli interessi collettivi che vengono ad essere coinvolti... »; ricorda, inoltre, « le profonde differenze, di procedimento e di sostanza, tra le due sedi, penale e di prevenzione (ordinanza 275 del 1996) e le peculiarità di quest'ultima, particolarmente significative quando, come nel caso della confisca, la sede sia funzionale all'applicazione di misure destinate ad incidere non già sulla libertà personale della parte, ma sul suo patrimonio, in uno con la considerazione della *ratio* dell'istituto » (sent. 208 del 2017).

La Corte costituzionale più volte richiama la disciplina della confisca di prevenzione, confermandone implicitamente la compatibilità con la Costituzione (ad esempio, sent. 33/2018 sulla confisca allargata).

6.2. La sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019, la natura giuridica della confisca di prevenzione.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 24 del 2019, ha confermato la legittimità costituzionale del sequestro e della confisca di prevenzione delineando « i principi costituzionali e convenzionali che ne integrano lo specifico statuto di garanzia »⁸⁰, trattandosi di misure che incidono pesantemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati a livello costituzionale (artt. 41 e 42 Cost.) e convenzionale (art. 1 Prot. addiz. Cedu).

⁸⁰ Il primo riferimento al termine *Statuto* della confisca di prevenzione si legge in F. MENDITTO, [Le sezioni unite verso lo "Statuto" della confisca di prevenzione: la natura giuridica, la retroattività e la correlazione temporale](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), 26 maggio 2014.

Sequestro e confisca di prevenzione devono soggiacere al combinato disposto delle garanzie cui la Costituzione e la stessa Cedu subordinano la legittimità di qualsiasi restrizione ai diritti in questione, tra cui:

a) la **previsione attraverso una legge** (artt. 41 e 42 Cost.) che possa consentire ai propri destinatari, in conformità alla costante giurisprudenza della Corte Edu sui requisiti di qualità della “base legale” della restrizione, di prevedere la futura possibile applicazione di tali misure (art. 1 Prot. addiz. Cedu);

b) l’essere la restrizione **necessaria** rispetto ai legittimi obiettivi perseguiti (art. 1 Prot. addiz. Cedu), e pertanto **proporzionata** rispetto a tali obiettivi, ciò che rappresenta un requisito di sistema anche nell’ordinamento costituzionale italiano per ogni misura della pubblica autorità che incide sui diritti dell’individuo, alla luce dell’art. 3 Cost.;

c) la necessità che l’applicazione sia disposta in esito a un **procedimento** che — pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione e il diritto convenzionale dettano specificamente per il processo penale — deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni giusto processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 Cedu, nel suo “volet civil”), assicurando in particolare la piena tutela al diritto di difesa (art. 24 Cost.) di colui nei cui confronti la misura sia richiesta.

La Corte ha confermato il proprio orientamento delineando una finalità preventiva e compensatoria. Secondo la Corte la confisca di prevenzione non ha natura sanzionatoria ma costituisce la naturale conseguenza dell’illecita acquisizione dei beni che determina « un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne abbia acquisito la materiale disponibilità, risultando », come ben descritto dalle Sezioni Unite 4880/2015 citate, « sin 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»⁸¹.

« Non può, dunque, ritenersi compatibile con quella funzione l’acquisizione di beni *contra legem*, sicché nei confronti dell’ordinamento statale non è mai opponibile un acquisto inficiato da illecite modalità».

Conclude la Corte: la confisca non ha lo scopo di punire la persona per la propria condotta « bensì, più semplicemente, quello di far venir meno il rapporto di fatto del soggetto con il bene, dal momento che tale rapporto si è costituito in maniera non conforme all’ordinamento giuridico, o comunque di far sì (eventualmente attraverso la confisca per equivalente) che venga neutralizzato quell’arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l’attività criminosa presupposta, non potrebbe godere ». « In assenza di connotati afflittivi ulteriori, la finalità dell’ablazione patrimoniale ha, in tale ipotesi, carattere meramente ripristinatorio della situazione

⁸¹ Tesi esposta in F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali e la confisca ex art. 12-sexies l. n. 356/92, cit.*, pp. 286 sgg.

che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene. Quest'ultimo potrà, così, essere sottratto al circuito criminale, ed essere invece destinato — quanto meno ove non sia possibile restituirlo a un precedente titolare, che ne fosse stato illegittimamente spogliato — a finalità di pubblico interesse, come quelle istituzionalmente perseguite dall'Agenzia nazionale dei beni confiscati ».

Alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione vanno definitivamente archiviate le tesi giurisprudenziali tendenti ad affermare la pericolosità in sé dei beni che, per ciò solo, dovrebbero esseri eliminati dal circuito legale attraverso il sequestro e la confisca di prevenzione. Si tratta di posizioni spesso motivate dalla necessità di giustificare l'operatività di singole disposizioni, in un'ottica sostanzialistica finalizzata a una più efficace azione di contrasto alle organizzazioni criminali. Queste tesi, però, proponevano una natura sanzionatoria dell'istituto che rischiava di porsi in contrasto con la Costituzione, facendo derivare una sanzione patrimoniale non dall'accertamento della commissione di un fatto (come nel caso della confisca penale conseguente a condanna o della confisca amministrativa derivante dall'accertamento di illecito amministrativo), ma dall'accertamento di soli presupposti patrimoniali ovvero da un labile collegamento con la misura di prevenzione personale che, come detto, è fondata su un mero giudizio di pericolosità.

7. Misure di prevenzione patrimoniali, gli effetti della sentenza n. 24 del 2019 della Corte costituzionale.

7.1. Gli effetti, in generale.

Sono stati già esaminati gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme in materia di misure di prevenzione personale.

Occorre verificare gli effetti della sentenza n. 24 del 27 febbraio 2019 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità della fattispecie di pericolosità prevista dall'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011. Qualora, infatti, questa fattispecie di pericolosità abbia consentito la misura patrimoniale (sequestro o confisca), ne derivano dei possibili effetti, sia se si è nella fase precedente alla definitività (sequestro, confisca di primo o secondo grado), sia nel caso di confisca definitiva.

La Sentenza che, come ricordato, ha prodotto gli effetti dal 7 marzo 2019, giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (30, co., 3, l. 87/1953).

In linea generale, gli effetti della declaratoria di incostituzionalità riguardano l'impossibilità di emettere o di fare raggiungere la definitività a un provvedimento applicativo di misura di prevenzione che, altrimenti, sarebbe illegittimo.

7.2. Gli effetti per il sequestro e per confisca non definitiva.

Sulla base delle disposizioni ora richiamate e dei principi esposti **non possono essere emessi o divenire definitivi sequestri o confische fondati sulla fattispecie di pericolosità espunta dall'ordinamento.**

Tali effetti si verificano nel caso di applicazione congiunta o disgiunta, con l'unica particolarità che in quest'ultimo caso l'accertamento sulla operatività della fattispecie di pericolosità viene valutata incidentalmente.

Qualora la confisca non sia divenuta definitiva, qualunque sia la fase in cui si trova il procedimento, occorre verificare preliminarmente se gli elementi di fatto si riferiscano alla sola fattispecie di pericolosità oggetto della declaratoria di incostituzionalità.

Qualora gli elementi di fatto si riferiscano univocamente alla sola fattispecie di pericolosità dichiarata incostituzionale, il procedimento non potrà concludersi con la confisca:

— se si trova nella fase preliminare, va archiviato. In tal senso procederà l'organo proponente;

— se si trova in una fase in cui la proposta è stata avanzata ma la confisca non ha comunque acquisito la definitività, sequestro e confisca non vanno emessi e, se già adottati, vanno annullati. Pertanto:

- il tribunale dovrà rigettare la richiesta di sequestro se questo provvedimento ancora non è stato emesso;
- il tribunale dovrà revocare il sequestro emesso in qualunque fase si trovi il procedimento, anche d'ufficio, e la richiesta di confisca sarà rigettata;
- la Corte d'appello dovrà annullare, senza rinvio, il decreto di confisca di primo grado; così come la Corte di cassazione dovrà annullare il decreto di confisca di secondo grado⁸².

Qualora gli elementi di fatto si riferiscano alla fattispecie di pericolosità di cui all'art. 1, lett. a), d.lgs. cit. dichiarata incostituzionale, ma emerga la presenza (anche) di altre fattispecie di pericolosità (particolarmente di quella di cui all'art. 1, co. 1, lett. b), d.lgs. 159/2011) **ovvero risulti, come spesso accade, che ricorrano entrambe le fattispecie di pericolosità**, la soluzione è più articolata, pur se il procedimento non potrà concludersi con un provvedimento applicativo definitivo se la sola fattispecie vigente non ha una sua autonomia (una sorta di prova di resistenza).

Come esposto per le misure personali, deve essere rimessa all'autorità che procede la valutazione degli effetti della sentenza della Corte costituzionale, al fine di verificare se gli elementi di fatto accertati consentano, da soli, di configurare la fattispecie vigente.

La valutazione è più agevole nelle fasi preliminari in cui l'indagine è in corso, così come nelle fasi procedimentali di merito in cui vi sono ampi poteri istruttori e l'autorità che procede non è vincolata al tipo di pericolosità inizialmente configurata. In particolare:

⁸² Questa la conclusione pur in presenza di possibili cause di inammissibilità dell'impugnazione, non potendo, ragioni di carattere procedurale, consentire l'ulteriore esplicitarsi di effetti di una norma ormai espunta dall'ordinamento.

- l'organo proponente avrà un ampio margine di discrezionalità nello svolgere l'attività d'indagine, assumendo le conseguenti determinazioni: archiviazione se configura la sola fattispecie di pericolosità dichiarata incostituzionale; esercizio dell'azione qualora vi siano i presupposti di altra pericolosità;
- il tribunale, che non è vincolato dalla fattispecie di pericolosità indicata dall'organo proponente, anche all'esito dell'esercizio dei poteri di indagine e di istruttoria officiosi, potrà avere un quadro definito degli elementi di fatto e assumere le determinazioni conseguenti: rigetto della richiesta di sequestro o adozione del provvedimento cautelare per la diversa fattispecie vigente;
- la Corte d'appello deciderà sulla base degli elementi risultanti dal decreto di primo grado e di quelli legittimamente acquisiti nel procedimento di secondo grado, assumendo le determinazioni conseguenti: rigetto dell'appello, conferma per riconoscimento e/o autonomia della fattispecie vigente, annullamento con rinvio;
- la Corte di cassazione deciderà sulla base degli elementi risultanti dal decreto di secondo grado, assumendo le determinazioni conseguenti: rigetto del ricorso per autonomia e/o riconoscimento della diversa e vigente fattispecie di pericolosità; più frequentemente annullamento con rinvio in considerazione dell'ambito della cognizione del Giudice di legittimità.

Le soluzioni esposte hanno trovato riscontro nella giurisprudenza citata al par. 4.2, discendendo dai principi lì esaminati e dal fatto che le misure patrimoniali derivano necessariamente da quelle personali, nel caso di applicazione congiunta o disgiunta (occorrendo, in questo caso, l'accertamento incidentale della sussistenza dei presupposti della misura personale).

7.3. Gli effetti per la confisca definitiva.

Non è agevole individuare la molteplicità di effetti che si possono verificare a seguito della declaratoria di incostituzionalità qualora la confisca sia definitiva (non rileva la mera esecutività che rientra nelle ipotesi già esaminate).

Come per le misure personali vanno enucleati i principi applicabili.

La dichiarazione di incostituzionalità di una norma deve essere equiparata, quanto ad effetti, all'ipotesi dell'annullamento, in quanto gli stessi debbono decorrere con efficacia *ex tunc*.

Ampi effetti discendono per le sole sentenze penali irrevocabili, per le quali l'art. 30, co. 4, l. 87/1953 prevede una deroga all'intangibilità del giudicato. Il principio della retroattività degli effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale si estende oltre il limite dei rapporti esauriti nel solo ambito penale, in considerazione della gravità con cui le sanzioni penali incidono sulla libertà o su altri interessi fondamentali della persona (Corte Cost. sent. 10/2015, 43/ 2017).

Qualora non si tratti di sentenze penali, **le ricadute di una declaratoria di illegittimità travolgono tanto i rapporti futuri, quanto quelli passati o meglio, pendenti**. Se in forza della sentenza della Corte, la norma illegittima non è più valida né efficace e dunque, a causa del vizio di cui risulta affetta, cessa di appartenere all'ordinamento, per effetto dell'art. 30, co. 3, l. 87/1953, la norma illegittima non è

più applicabile. Posto che « la formula adoperata nel citato terzo comma è interpretativa ed integrativa di quella costituzionale, in quanto chiarisce che la pronuncia di illegittimità vale per tutti i processi in corso » (C. cost., sent. 127/2016), ne consegue il riconoscimento di un'indubbia retroattività alla declaratoria di incostituzionalità, ad eccezione dei soli rapporti cd. esauriti, vale a dire quelli risolti in via stabile e definitiva, sia i rapporti pendenti, a cominciare dal giudizio *a quo*, dal quale è scaturito l'incidente di costituzionalità, sia quelli futuri vengono quindi irrimediabilmente travolti dall'accertamento dell'illegittimità.

La retroattività degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità incontra un limite negli effetti che la stessa, ancorché successivamente rimossa dall'ordinamento, **abbia irrevocabilmente prodotto** qualora resi intangibili dalla preclusione nascente o dall'esaurimento dello specifico rapporto giuridico disciplinato dalla norma espunta dall'ordinamento giuridico oppure dal maturare di prescrizioni e decadenze ovvero, ancora, dalla formazione del giudicato.

Per la Corte costituzionale nell'ordinamento nazionale si rinvergono ipotesi di flessibilità del principio della intangibilità del giudicato (sent. 210/2013), necessarie a garantire la tutela di valori di rango costituzionale, legati in particolare ai diritti fondamentali della persona del condannato. Non è, però, questo il caso per le sanzioni amministrative per le quali non opera l'art. 30, co. 4, l. 87/1953 (sent. 43/2017), pur se occasionalmente la Corte applica il principio relativo alle sanzioni penali per misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto (sent. 104/2010 e 196/2010) e per misure amministrative incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino (sent. 43/2017).

Sulla base di questi principi si può provare a offrire alcune soluzioni per i provvedimenti che in via definitiva hanno applicato la confisca.

In primo luogo, va effettuata una selezione sulla basa della sola irrogazione per la fattispecie di pericolosità dichiarata incostituzionale di cui all'art. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011, ovvero anche per altre fattispecie di pericolosità.

Qualora la misura abbia una propria autonomia con riferimento alla diversa fattispecie di pericolosità non si pongono problemi sulla ulteriore efficacia degli effetti della confisca definitiva.

Qualora la misura non abbia una propria autonomia con riferimento alla fattispecie di pericolosità dichiarata incostituzionale, ben potrebbe la confisca conservare la sua efficacia non trattandosi di misura sanzionatoria ma preventiva e compensatoria che incide sul solo diritto di proprietà e d'impresa. Inducono a tale conclusione:

— la giurisprudenza della Corte costituzionale sulla efficacia degli effetti delle sanzioni amministrative dichiarate incostituzionali (Corte cost. sent. 43/2017);

— la giurisprudenza sulla confisca penale per cui non è consentita la revoca della confisca quale effetto della revoca del giudicato, salva l'ipotesi della confisca per equivalente avente natura sanzionatoria⁸³;

— la natura preventiva (e compensatoria) della confisca di prevenzione (di cui si è detto), l'irreversibilità degli effetti, l'acquisto in capo allo Stato a titolo originario dei beni confiscati, l'assenza di una disposizione di legge che disciplini gli effetti della declaratoria di incostituzionalità che potrebbe intervenire dopo la vendita del bene o la sua destinazione a fini sociali.

Aderendo all'opposta soluzione, troverebbe applicazione l'art. 673 c.p.p.

8. Alcune conclusioni.

Va apprezzato il rigore della sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019 che conferma il condivisibile impegno della giurisprudenza nel confrontarsi con la Corte europea, in un percorso di valorizzazione del dialogo tra le Corti in cui vanno evitate rigidità e va perseguita una progressiva *composizione condivisa*.

Le *materie sensibili*, in cui si collocano le misure di prevenzione per la loro origine storica di misure di polizia dirette al contenimento del disagio sociale, richiedono interpretazioni che, da un lato, tengano conto compiutamente della disciplina, dei principi e degli orientamenti delle Corti nazionali, dall'altro, spingano sempre più il giudice interno a confrontarsi con i principi della Cedu (e del diritto dell'Unione).

Espressione di questo percorso sono, ad esempio, le note sentenze in materia di confisca senza condanna⁸⁴ e di operatività della prescrizione nei casi di frodi tributarie di rilevante entità⁸⁵.

Per la materia delle misure di prevenzione il dialogo è ancor più necessario in una prospettiva di sempre maggiore valorizzazione delle misure patrimoniali (che richiedono quale presupposto di applicabilità, seppur attraverso una valutazione

⁸³ Si rinvia a F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.). Volume I, Aspetti sostanziali e processuali, cit.*, pp. 1075 sgg., ove si esamina la giurisprudenza sui rapporti tra giudicato e revoca della confisca penale per cui, generalmente, esclude che con la revoca della sentenza ai sensi dell'art. 673 c.p.p. vengano meno gli effetti della confisca definitiva. Tesi consolidata dalle Sezioni Unite 23 marzo 1998 (ud. 28 gennaio 1998), n. 2, Maiolo, in *Ced*, Rv 210113 e confermata dalla giurisprudenza successiva. Si esamina anche la recente giurisprudenza sulla revoca della sola confisca per equivalente non ancora eseguita (Cass., Sez. III, 20 settembre 2016, ud. 10 maggio 2016, n. 38857, Maffei, in *Ced*, Rv. 257696) e sulla revoca della confisca, diretta o per equivalente, ma per il solo caso di *abolitio criminis* (Cass., Sez. III, 21 febbraio 2018, ud. 12 gennaio 2018, n. 8421, Di Tondo, in www.penalecontemporaneo.it, 2018, fasc. 5, pp. 49 sgg., con nota di S. FINOCCHIARO, [Gli effetti dell'abolitio criminis e della dichiarazione di incostituzionalità sul giudicato e sulla confisca](#)).

⁸⁴ [C. eur. dir. uomo, Grande Camera, sent. 28 giugno 2018, G.I.E.M. e altri c. Italia, con nota di A. GALLUCCIO, Confisca senza condanna, principio di colpevolezza, partecipazione dell'ente al processo: l'attesa sentenza della Corte Edu, Grande camera, in materia urbanistica](#), in www.penalecontemporaneo.it, 3 luglio 2018.

⁸⁵ Corte cost., sent. 10 aprile 2018 (ud. 31 maggio 2018) n. 115, Pres. e Rel. Lattanzi, con nota di C. CUPELLI, [La Corte costituzionale chiude il caso Taricco e apre a un diritto penale europeo 'certo'](#), in www.penalecontemporaneo.it, 2018, fasc. 6, pp. 227 sgg.

incidentale, la misura personale) nell'ambito degli istituti di contrasto e prevenzione alla criminalità da profitto⁸⁶ progressivamente incrementati a livello internazionale⁸⁷. In un contesto in cui è chiara la tendenza verso la valorizzazione delle misure patrimoniali, emerge un graduale avvicinamento tra confisca di prevenzione e confisca allargata (art. 240-*bis* c.p.), delineata anche dalla Corte costituzionale (attraverso le sentenze nn. 33 del 2018 e 24 del 2019) sulla base della «presunzione che le risorse economiche, sproporzionate e non giustificate, rinvenute in capo al condannato derivino dall'accumulazione di illecita ricchezza che talune categorie di reati sono ordinariamente idonee a produrre»; presunzione (relativa) fondata (anche) sul riscontro della sproporzione tra i beni da confiscare e il reddito o l'attività economica del soggetto che di tali beni risulti titolare o abbia a qualsiasi titolo la disponibilità, e dei quali non riesca a giustificare l'origine lecita.

La Corte costituzionale delinea limpidamente la propria opinione (sentenza n. 24/2019): «La confisca “di prevenzione” e la confisca “allargata” (e i sequestri che, rispettivamente, ne anticipano gli effetti) costituiscono dunque altrettante species di un unico genus, che questa Corte – nella sentenza da ultimo citata (*N.d.r.* 33/2018)– ha identificato nella «confisca dei beni di sospetta origine illecita» – ossia accertata mediante uno schema legale di carattere presuntivo –, la quale rappresenta uno strumento di contrasto alla criminalità lucrogenetica ormai largamente diffuso in sede internazionale. Tale strumento è caratterizzato «sia da un allentamento del rapporto tra l'oggetto dell'ablazione e il singolo reato, sia, soprattutto, da un affievolimento degli oneri probatori gravanti sull'accusa», in funzione dell'esigenza di «superare i limiti di efficacia della confisca penale “classica”: limiti legati all'esigenza di dimostrare l'esistenza di un nesso di pertinenza – in termini di strumentalità o di derivazione – tra i beni da confiscare e il singolo reato per cui è pronunciata condanna. Le difficoltà cui tale prova va incontro hanno fatto sì che la confisca “tradizionale” si rivelasse inidonea a contrastare in modo adeguato il fenomeno dell'accumulazione di ricchezze illecite da parte della criminalità, e in specie della criminalità organizzata: fenomeno particolarmente allarmante, a fronte tanto del possibile reimpiego delle risorse per il finanziamento di ulteriori attività illecite, quanto del loro investimento nel sistema economico legale, con effetti distorsivi del funzionamento del mercato».

⁸⁶ Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. 21 febbraio 2018, n. 33, Pres. Grossi, Est. Modugno, con nota di S. FINOCCHIARO, [La Corte Costituzionale sulla ragionevolezza della confisca allargata. Verso una rivalutazione del concetto di sproporzione?](#) in [www.penalecontemporaneo.it](#), 2018, fasc. 2, pp. 131 sgg.

⁸⁷ Per l'Unione europea, si possono citare la Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 *relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea* e il Regolamento relativo al *riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca* 2018/1805 del 14 novembre 2018. Su questo regolamento cfr. A.M. MAUGERI, [Il regolamento \(UE\) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza](#), in [www.penalecontemporaneo.it](#), 16 gennaio 2019.

La linea di tendenza evidenziata va *saldata* col progressivo riconoscimento, giurisprudenziale e normativo, di forme di confische penali senza condanna che confermano la centralità dell'intervento patrimoniale⁸⁸.

In conclusione, la fisionomia che oggi assumono le misure di prevenzione, personali e patrimoniali, col riconoscimento di un vero e proprio Statuto che assicura la tassatività e le garanzie imprescindibili anche in procedimenti che non coinvolgono la privazione della libertà personale, fa ritenere che si apra una nuova e solida stagione applicativa in cui, in piena sintonia con la Cedu e con la Costituzione, si è raggiunto un accettabile equilibrio tra efficienza e garanzie.

⁸⁸ Si consenta il rinvio a F. MENDITTO *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis. c.p.)*. Volume I, *Aspetti sostanziali e processuali*, cit., pp. 991 sgg. in cui si descrivono l'evoluzione giurisprudenziale e normativa, a partire da Sez. Un. 21 luglio 2015 (ud. 26 giugno 2015), n. 31517, Lucci, in *Ced*, Rv. 264437, fino all'art. 578-bis c.p., modificato dalla l. 3/2019.