Introduzione sul diritto amministrativo della prevenzione.

La mia relazione mira a fornire un inquadramento di carattere generale sulle misure di prevenzione previste dall'ordinamento italiano, mentre le successive relazioni approfondiranno alcuni temi.

1. Principi e concetti generali del diritto amministrativo della prevenzione

La parola prevenzione deriva dal latino "*prae-venire*", vale a dire "venire prima", nel senso di compiere azioni per anticipare un evento negativo o pericoloso al fine di evitarlo. Nel nostro ordinamento esistono provvedimenti di applicazione di misure di prevenzione adottate nei confronti di individui ritenuti pericolosi per la sicurezza pubblica sulla base di elementi indiziari riferiti alla condotta di vita, all'appartenenza a sodalizi criminosi o al compimento di attività preparatorie per la commissione di determinati delitti. Alcune di esse spettano alla competenza del giudice penale, altre a quella della P.A., per esempio del Questore.

1.1. Cos'è il Codice antimafia e cosa c'entra con le misure di prevenzione?

Quando si parla del Codice antimafia si fa riferimento al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, recante il "*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*".

La legge 136 contiene un piano straordinario contro le mafie, prevedendo, tra l'altro, la tracciabilità dei flussi finanziari per i contratti pubblici e una delega al governo per emanare il codice antimafia.

Questo codice non disciplina solo la materia dell'antimafia, ma anche altre misure di prevenzione. Va subito evidenziato, infatti, che il d.lgs. 159/2011 costituisce la normativa generale di riferimento per la normativa antimafia, ma anche per le misure di prevenzione, come reso esplicito anche dalla Relazione illustrativa del d.lgs. cit.: "*Quanto al Libro I [del d.lgs. 159/2011, n.d.r.], la delega [di cui alla l. 136/2010, n.d.r.] ha innanzitutto imposto un attento lavoro di ricognizione della normativa attualmente vigente in tema di misure di prevenzione; il corpus normativo relativo alla materia in questione è, infatti, il frutto di una cinquantennale stratificazione normativa. Le leggi fondamentali sulle misure di prevenzione personali (legge 27 dicembre 1956, n. 1423) e patrimoniali (legge 31 maggio 1965, n. 575) sono assai risalenti nel tempo; esse hanno inoltre costituito l'oggetto di numerosi interventi di modifica, tanto da assumere allo stato attuale una fisionomia affatto diversa rispetto a*

quella originaria".

In ogni caso bisogna ricordare che ancora oggi ci sono disposizioni in materia di misure di prevenzione sparse in altre leggi diverse dal Codice antimafia.

1.2. A quali figure si fa riferimento quando si parla di misure di prevenzione?

Per dare un po' di concretezza alla relazione mi sembra utile ricordare i nomi delle misure di prevenzione, che si suddividono in due categorie principali: misure personali e misure patrimoniali.

Ecco l'elenco delle misure e gli organi competenti per la loro applicazione.

1.2.1. Misure di prevenzione personali

Sono misure dirette a limitare la libertà di movimento o di associazione di persone ritenute socialmente pericolose, indipendentemente dalla commissione di un reato.

Misura	Tipologia	Ente Competente ad Applicare la Misura	Durata Massima
Avviso orale (Art. 3)	Misure Amministrative (del Questore)	**Questore**	Indeterminata (fino a quando la pericolosità non cessa)
Foglio di via obbligatorio (Art. 2)	Misure Amministrative (del Questore)	**Questore**	Non superiore a 3 anni
Divieto di accesso a manifestazioni sportive (DASPO) (Legge 401/1989)	Misure Amministrative (del Questore)	**Questore**	Fino a 8 anni
Divieto di accesso e di stazionamento in determinate aree (DASPO urbano) (Art. 10 D.L. 14/2017)	Misure Amministrative (del Questore)	**Questore**	Fino a 2 anni (estendibili)
Sorveglianza speciale di P.S. (Art. 6)	Misure Giurisdizionali	**Tribunale** (Sezione Misure di Prevenzione)	Da 1 a 5 anni
Sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno (Art. 8)	Misure Giurisdizionali	**Tribunale** (Sezione Misure di Prevenzione)	Da 1 a 5 anni
Divieto di dimora o obbligo di dimora (Art. 12)	Misure Giurisdizionali (ulteriori prescrizioni)	**Tribunale** (Sezione Misure di Prevenzione)	Coincide con la durata della Sorveglianza Speciale

1.2.2. Misure di prevenzione patrimoniali

Sono misure dirette a colpire i beni illecitamente accumulati da persone socialmente pericolose, anche se intestati a terzi (prestanome).

Misura	Categoria	Ente Competente ad Applicare la Misura	Note
Sequestro (Art. 20)	Misure Giurisdizionali (Cautelari)	**Tribunale** (Sezione Misure di Prevenzione)	Provvedimento provvisorio sui beni dei soggetti proposti
Confisca (Art. 24)	Misure Giurisdizionali (Ablative)	**Tribunale** (Sezione Misure di Prevenzione)	Provvedimento definitivo che acquisisce i beni allo Stato
Cauzione (Art. 31)	Misure Giurisdizionali (Alternative/Integrative)	**Tribunale** (Sezione Misure di Prevenzione)	Obbligo di depositare una somma come garanzia
Amministrazione giudiziaria di beni personali (Art. 35)	Misure Giurisdizionali (Accessorie)	**Tribunale** (Sezione Misure di Prevenzione)	Sottoposizione dei beni all'amministrazione di un professionista
Amministrazione giudiziaria di aziende (Art. 34)	Misure Giurisdizionali (Accessorie)	**Tribunale** (Sezione Misure di Prevenzione)	Sottoposizione dell'impresa all'amministrazione di un professionista
Controllo giudiziario di aziende (Art. 34-bis)	Misure Giurisdizionali (Accessorie/Preventive)	**Tribunale** (Sezione Misure di Prevenzione)	Finalizzato a risanare l'azienda da infiltrazioni criminali

1.2.3. Riepilogo sulla Competenza

Le misure di prevenzione vengono applicate:

- **Dall'Autorità amministrativa (Questore):** per misure meno invasive (Avviso orale, Foglio di via, DASPO).
- **Dall'Autorità giudiziaria (Tribunale):** per le misure più incisive, sia personali (Sorveglianza Speciale) che patrimoniali (Sequestro e Confisca).
    - La **proposta** al Tribunale può essere presentata dal Procuratore della Repubblica (anche dal Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo), dal Questore o dal Direttore della Direzione Investigativa Antimafia (DIA).
    - La **decisione finale** spetta al **Tribunale del capoluogo del distretto** dove

risiede o dimora la persona, in composizione collegiale.

1.3. Rapporto con i reati e con il diritto penale

1.3.a. La non necessità della commissione di un reato

Le misure di prevenzione si caratterizzano per la loro natura special-preventiva, dai tratti apparentemente amministrativi, e sono astrattamente volte alla prevenzione della criminalità o di sue particolari manifestazioni, prescindendo formalmente dall'accertamento di un reato. Proprio perché si sostanziano in provvedimenti spesso molto aflittivi, che si fondano su un labile requisito di pericolosità e che incidono sulle libertà personali e/o sul patrimonio dei destinatari senza, però, essere ancorate ad una prova rigorosa della responsabilità penale, le misure di prevenzione sono state spesso definite "pene del sospetto".

1.3.b. Il rapporto con le misure di sicurezza e con le pene

Dai tempi dell'università ci ricordiamo che il codice penale agli artt. 199 ss. prevede un istituto che in qualche modo ci ricorda le misure di prevenzione e che si chiama misure di sicurezza.

Le **misure di sicurezza** possono esser detentive (l'assegnazione a una colonia agricola o casa di lavoro, poi quelle che si chiamavano il ricovero in case di cura o in un ospedale psichiatrico giudiziario e che adesso hanno altri nomi) oppure non detentive (la libertà vigilata – ad esempio obbligo di avere una stabile attività lavorativa, obbligo di ritirarsi a casa entro una certa ora – il divieto di soggiorno in uno o più Comuni ovvero in una o più Province, il divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche e l'espulsione dello straniero dallo Stato).

Le misure di sicurezza, oltre che dal codice penale, sono disciplinate anche da varie leggi speciali.

Ad un primo sguardo, la differenza sostanziale tra le misure di prevenzione e le misure di sicurezza può sembrare la presenza o no di un reato: le prime trovano applicazione a prescindere dalla commissione di illeciti penali; le seconde, invece, presuppongono la previa commissione di un reato di una certa gravità (come nel caso di soggetti non imputabili) e il possesso di qualifiche soggettive a loro volta dipendenti dalla commissione di reati (ad esempio, l'abitualità criminosa) e rilevanti ai fini della valutazione prognostica sulla pericolosità sociale del soggetto.

Tale criterio di differenziazione, tuttavia, appare poco convincente per tre ordini di ragioni.

1. Le misure di sicurezza non esigono sempre la previa commissione di un reato, potendo essere applicate anche nelle ipotesi di istigazione o accordo non seguiti dalla commissione del reato (art. 115 p.) e nei casi di reato impossibile per inesistenza dell'oggetto giuridico o per inidoneità assoluta dell'azione (art. 49, co. 2 c.p.). Inoltre, l'art. 202, co. 2 c.p. dispone che "*la legge penale determina i casi nei quali a persone socialmente pericolose possono essere applicate misure di sicurezza per un fatto non preveduto dalla legge come reato*", suggerendo dunque la possibilità per il legislatore di introdurre ulteriori ipotesi – diverse rispetto a quelle di cui agli artt. 49 e 115 c.p. – di applicazione delle misure di sicurezza in assenza della previa commissione di un reato.
2. La previa commissione di un reato non caratterizza univocamente le misure di sicurezza e, pertanto, deve essere considerata come uno degli indici della pericolosità sociale del soggetto.
3. Viceversa, in alcuni casi (ma ovviamente non sempre) le misure di prevenzione possono presupporre – o per espressa previsione di legge (es. l'art. 4, lett. *g* antimafia) o di fatto (es. fattispecie di pericolosità generica e fattispecie indiziarie) – la commissione di uno o più reati.

Pertanto, alla luce di tali osservazioni, si può concludere che le misure di prevenzione, per certi versi, sono già misure di sicurezza, seppur con presupposti leggermente diversi. Dal punto di vista funzionale, le misure di prevenzione sono affini alle misure di sicurezza: entrambe sono finalizzate a soddisfare esigenze di difesa sociale, contrastando la pericolosità del soggetto, e in quest'ultimo aspetto divergono dalla pena, che invece si basa sul concetto di responsabilità. Nelle sentt. nn. 27/1957 e n. 177/1980, la Corte costituzionale ha, infatti, affermato espressamente che le misure di prevenzione e le misure di sicurezza costituiscono "*due* species *di un unico* genus".

1.3.c. L'autonomia del giudizio di prevenzione dal giudizio penale: 29 e 18 del Codice antimafia

La disciplina oggi vigente in tema di misure di prevenzione antimafia si caratterizza infatti per alcune scelte normative di fondo:

- sussiste un rapporto di autonomia tra l'accertamento dei presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione e il giudizio di responsabilità penale: l'art. 29 del Codice antimafia, stabilisce che "*l'azione di prevenzione può essere esercitata anche indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale*".

- diversamente da quanto previsto nella 1423/1956, il d.lgs. 159/2011, cd. Codice antimafia, sancisce l'autonomia tra le misure personali applicate dal Questore e quelle disposte dall'Autorità giudiziaria.
- l'art. 18 del Codice antimafia sancisce il principio di indipendenza reciproca delle misure di prevenzione *ante delictum*, cosicché "*le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente*", ammettendo altresì che le seconde operino in difetto dei presupposti delle prime, ovvero "*indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione*".

La norma dell'art. 29 si limita a enunciare il cd. principio di autonomia del giudizio di prevenzione rispetto al giudizio penale, principio che, tuttavia, può dar luogo a inutili sovrapposizioni di procedimenti e può far sorgere il rischio di veder degradato il materiale probatorio indiziario sulla base del quale si attiva il procedimento di prevenzione in luogo di quello penale. Lo stesso materiale probatorio può astrattamente condurre a un esito assolutorio nel processo penale, in cui l'incertezza favorisce l'assoluzione dell'imputato, e integrare la pericolosità sociale nel procedimento di prevenzione, con conseguente applicazione di misure personali e/o patrimoniali.

Si vive il paradosso per cui intercettazioni dichiarate inutilizzabili dal giudice penale potrebbero rivivere all'interno del procedimento di prevenzione. Però, qualora l'accertamento penale determini l'esclusione della prova del fatto, la proposta di applicazione della misura basata su quel fatto deve essere rigettata.

Cenni sull'evoluzione del diritto amministrativo della prevenzione

2.1. Le misure di prevenzione prima e dopo la Costituzione

Con l'unità d'Italia si pose il problema della regolamentazione del **brigantaggio**, un fenomeno che stava assumendo connotati e dimensioni tali da turbare l'evoluzione del processo di affermazione dello Stato. Per affrontarlo, fu varata la l. 1409/1863, cd. legge Pica, con cui per la prima volta furono introdotte le misure di prevenzione nell'ordinamento giuridico e, in particolare, il **domicilio coatto**. Quest'ultimo fu oggetto di numerose critiche, che sottolineavano la distinzione tra il diritto penale, fondato sulla colpevolezza per il fatto, e questa nuova misura che costituiva l'espressione di un diritto di polizia e che, non presupponendo l'esistenza di un reato, era di carattere amministrativo.

La legge Pica era stata pensata come temporanea, perciò rimase in vigore soltanto per alcuni anni. Progressivamente venne meno la necessità di ricorrere allo strumento

preventivo, soprattutto perché il brigantaggio si dissolse grazie al fenomeno dell'emigrazione.

In seguito, l'esperienza della Grande Guerra promosse l'elaborazione di una legislazione d'emergenza. In questa prospettiva, con l'avvento del fascismo, tornarono in auge le misure di prevenzione, che furono ancora una volta orientate ad incidere, quasi esclusivamente, sulla libertà personale e di circolazione del soggetto destinatario. Nei periodi storici fin qui considerati, il sistema preventivo non colpiva i patrimoni illecitamente accumulati dai soggetti "pericolosi"; ciò rimaneva una prerogativa del circuito penale in senso stretto.

Nel loro procedimento applicativo furono accentuate la rilevanza attribuita al sospetto e, in discontinuità rispetto al passato, la presenza della P.A. Ciò fu particolarmente evidente con la trasformazione del domicilio coatto nella misura del cd. confino di polizia, con cui furono relegati nelle isole gli **avversari politici del regime, gli omosessuali e gli ebrei**, in un'ottica di spietata repressione nei confronti di tutti coloro che erano ritenuti pericolosi dal punto di vista politico. Essendo una misura di polizia di natura amministrativa, il confino era spesso irrogato dopo che il soggetto aveva scontato la pena detentiva nell'ambito del processo penale. L'intervento fascista, inoltre, favorì l'estensione della categoria dei **diffamati, in cui confluirono i condannati per una serie vasta ed eterogenea di reati (anche contravvenzionali), gli oziosi, i mendicanti, i vagabondi e, in generale, tutti coloro che erano considerati abituali colpevoli di condotte illecite o semplicemente sospette.**

Coerentemente con quest'impostazione, il TULPS (r.d. 773/1931) accentuò l'amministrativizzazione delle misure di prevenzione e ne favorì l'uso a fini politici, creando un "codice dei birbanti" contrapposto a quello dei galantuomini, che era invece corredato di tutti i principi e le garanzie elaborati dalla cultura illuminista.

2.2. La 1423/1956 e la legge 31 maggio 1965, n. 575

Si tratta di due importanti leggi, oggi abrogate e confluite nel codice antimafia.

Nella l. 27 dicembre 1956, n. 1423 (rubricata *Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*) confluirono tutte le disposizioni previgenti sopravvissute e furono disciplinate le misure di prevenzione personali **della diffida, del foglio di via obbligatorio e della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza**, allo scopo apparente di giurisdizionalizzare gli strumenti preventivi in armonia con la Costituzione. Di fatto, la l. 1423/1956 prevedeva come requisito di tali misure non tipologie di fatti, ma categorie di autori, quali ad esempio gli oziosi, i vagabondi

e coloro che svolgono abitualmente attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume. Inoltre, per l'applicazione delle misure personali, si richiedevano presupposti connotati dalla genericità tipica di un diritto di polizia: destinatari delle misure, infatti, erano i soggetti ritenuti abitualmente dediti ai traffici delittuosi o coloro che, a causa della loro condotta o del tenore di vita, vivevano abitualmente (anche solo parzialmente) con i proventi di attività delittuose; qualora tali soggetti infrangessero le prescrizioni imposte con le misure preventive, veniva irrogata la pena detentiva.

La legge 575 del 1965 conteneva "Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso". Essa stabilì norme per contrastare la mafia, prevedendo il sequestro e la confisca dei beni illecitamente acquisiti e la loro successiva destinazione a scopi pubblici o sociali, oltre a misure per punire chi favorisce le attività mafiose.

Gli evidenti scopi securitari di tale disciplina suscitarono dubbi di legittimità soprattutto per quanto riguarda le misure di prevenzioni personali della legge 1423 del 1956, con riferimento soprattutto all'art. 13 Cost.: ricordiamo che esso sancisce la inviolabilità della libertà personale e vieta qualsiasi forma di detenzione, ispezione o restrizione della libertà, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei casi e modi previsti dalla legge.

La Consulta, allora, intervenne con la sent. n. 177/1980, con cui dichiarò illegittima la categoria dei "*proclivi a delinquere*", proprio perché troppo vaga, ed invitò il legislatore a razionalizzare il sistema secondo indici e presupposti più tassativi, passibili di un concreto accertamento giudiziale.

2.3. Dalla legge Rognoni-La Torre al Codice antimafia

Dopo due anni, la l. 646/1982 (cd. legge Rognoni-La Torre) introdusse per la prima volta nel codice penale il reato di associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.) e, conseguentemente, disciplinò le misure di prevenzione patrimoniali applicabili all'accumulazione illecita di capitali, anche soltanto sulla base del sospetto che le ricchezze provenissero da attività criminali o che queste ultime potessero alimentarle.

La *ratio* era quella di colpire pesantemente le organizzazioni mafiose anche dal punto di vista patrimoniale, poiché ci si era resi conto che questa forma di criminalità si stava infiltrando in modo sempre più capillare nell'economia lecita. Si inaugurò, così, la feconda stagione dei sequestri e delle confische. La legge Rognoni-La Torre realizzò un ampio progetto di ammodernamento e inasprimento delle disposizioni repressive e preventive antimafia.

Modifiche e correttivi al sistema delle misure di prevenzione personali furono poi apportati dalle leggi n. 327/1988 e n. 401/1989. La prima segna un'interruzione della tendenza espansiva delle misure di prevenzione, mediante l'eliminazione di alcune fattispecie di pericolosità generica (quale quella degli "*oziosi e vagabondi validi al lavoro*") e dei riferimenti ad attività generiche ed indeterminate (come le "*attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume*") e attraverso la ricostruzione delle fattispecie superstiti attorno alla locuzione degli "*elementi di fatto*", volta ad innalzare il livello probatorio dell'accertamento. La seconda disciplinò una nuova misura personale, consistente nella proibizione dell'accesso ai luoghi ove si svolgevano manifestazioni sportive, sia per chi era stato coinvolto in episodi di violenza negli stadi, sia per chi vi aveva portato armi improprie, sia per chi era stato denunciato per violenza durante o a causa di manifestazioni sportive.

Nel corso degli anni Novanta, sulla scia dei precedenti interventi giurisprudenziali e normativi, si assistette al consolidamento del sistema di prevenzione patrimoniale e allo sviluppo di una prima disciplina relativa alla destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Con riferimento alle misure di prevenzione personali, rilevante fu l'entrata in vigore della l. 256/1993, che abrogò il soggiorno obbligato in un Comune diverso da quello di residenza o di dimora abituale della persona pericolosa. Vi sono stati poi alcuni interventi settoriali, come la l. 401/1989, che prevede talune misure di prevenzione personali nell'ambito sportivo, e il d.P.R. 309/1990, concernente le misure preventive nel settore degli stupefacenti.

In seguito, le misure di prevenzione antimafia iniziarono a vivere un nuovo rinascimento tanto nella prassi applicativa, quanto nelle scelte legislative, operate, ad esempio, dalle leggi n. 125/2008 e n. 94/2009, che furono volte a rilanciare l'apparato preventivo su larga scala. In tal senso, si colloca l'introduzione del principio di reciproca autonomia delle misure personali e patrimoniali, laddove fino ad allora all'applicazione della misura patrimoniale non si poteva giungere se non era stata previamente irrogata quella personale; nonché del principio secondo cui le misure di prevenzione patrimoniali possono applicarsi anche "*indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione*". Inoltre, fu estesa la sfera di applicazione delle misure preventive agli indiziati dei reati *ex* art. 51, co. 3-*bis* c.p.p. e fu ammessa l'esecuzione per equivalente laddove "*la persona nei cui confronti è proposta la misura di prevenzione disperde, distrae, occulta o svaluta i beni al fine di eludere l'esecuzione dei provvedimenti di sequestro o di confisca su di essi*", nonché quando i beni non possano essere direttamente confiscati in quanto "*trasferiti legittimamente, prima dell'esecuzione del sequestro, a terzi in buona fede*".

Con il **d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159** è stato varato il Codice delle leggi antimafia e delle

misure di prevenzione, che riordina ed accorpa le disposizioni che componevano la materia della prevenzione, nella duplice articolazione tipologica personale e patrimoniale. Tuttavia, seppur con alcune innovazioni rispetto alla normativa previgente, il testo che ne derivò non diede corpo ad un armonico e organico sistema unitario di misure di prevenzione, ma si presentò al più come uno strumento normativo che realizzava un'opera di ricognizione della disciplina stratificatasi nel tempo e che confermava le scelte politico-legislative degli anni 2008 e 2009. Ciò fu particolarmente evidente con riferimento al DASPO: pur sussistendo scarsa afferenza tra i due tipi di criminalità, la normativa antimafia fu estesa alle ipotesi di cd. criminalità da stadio, sulla base soltanto della rapidità ed efficienza nell'applicazione delle relative misure.

Risultarono così necessari ulteriori interventi, tra i quali il d.l. 7/2015, come convertito nella l. 43/2015, in materia di terrorismo, e la l. 161/2017, con cui fu sostanzialmente ampliata la platea dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, includendo anche gli indiziati dei reati di: assistenza agli associati, associazione a delinquere finalizzata alla commissione di delitti contro la P.A., terrorismo, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e *stalking*. Inoltre, furono introdotte alcune modifiche al procedimento di applicazione delle misure preventive e furono istituiti in sede distrettuale sezioni o collegi giudicanti specializzati per le misure di prevenzione. Queste e altre modifiche introdotte al Codice antimafia con la l. 161/2017 manifestarono una presa di coscienza da parte del legislatore circa l'esigenza di una maggior garanzia nell'ambito del procedimento di prevenzione: infatti, si trattò di interventi che confermarono la necessità di ricercare un punto di equilibrio nell'applicazione delle misure preventive patrimoniali, avvicinandola al procedimento penale, pur continuando a sottolinearne l'indipendenza da quest'ultimo.

2. Compatibilità delle misure di prevenzione con la Costituzione e con le Convenzioni Internazionali

Nel 1948 entrò in vigore la Costituzione, nella quale non furono testualmente previste le misure di prevenzione, a differenza delle misure di sicurezza e delle pene. Secondo le opinioni più autorevoli, questo silenzio costituì l'espressione della volontà del Costituente di bandire le misure di prevenzione dall'ordinamento repubblicano, sulla spinta di un sentimento di avversione che l'epoca fascista aveva fatto maturare nei confronti della disciplina contenuta nel TULPS. Si coltivava così l'illusione che, con l'avvento della Carta costituzionale, il diritto di polizia avrebbe ceduto il passo al più garantista diritto penale del fatto. Tuttavia, ciò non fu sufficiente per rinunciare ad uno strumento la cui proprietà riproduttiva si era già manifestata in circa ottant'anni di vigenza e fu ulteriormente confermata dalla l. 1423/1956.

La questione della compatibilità delle misure di prevenzione previste dalle leggi italiane con la Costituzione italiana e con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) è stata a lungo dibattuta ed è stata oggetto di importanti interventi giurisprudenziali, sia della Corte Costituzionale italiana sia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU).

In sintesi:

1. Compatibilità con la Costituzione:

- La Corte Costituzionale ha storicamente ritenuto le misure di prevenzione (sia personali che patrimoniali) in linea con i principi costituzionali, come la libertà di circolazione (Art. 16) e la presunzione di non colpevolezza (Art. 27), in quanto sono misure di natura non penale, ma a scopo di **prevenzione della pericolosità sociale**.
- Tuttavia, a seguito delle pronunce della Corte EDU, la Corte Costituzionale è intervenuta con importanti sentenze (come la **Sentenza n. 24 del 2019**) per dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del Codice Antimafia (D. Lgs. n. 159/2011 e normative precedenti) nella parte in cui consentivano l'applicazione delle misure di prevenzione (soprattutto per la cosiddetta "pericolosità generica") in assenza di requisiti di **sufficiente determinatezza** e **precisione** delle fattispecie di pericolosità, in ossequio al principio di legalità.

2. Compatibilità con la CEDU:

- La Corte EDU ha generalmente riconosciuto la legittimità delle misure di prevenzione personali come **limitazioni alla libertà di circolazione** (Art. 2 Prot. n. 4 CEDU) e non come vere e proprie "privazioni della libertà" (Art. 5 CEDU).
- La sentenza fondamentale in materia è **De Tommaso c. Italia** del 2017. In questa pronuncia, la Corte EDU ha stabilito che la normativa italiana in materia di misure di prevenzione non era conforme ai canoni di **legalità, precisione, determinatezza e prevedibilità** richiesti dalla Convenzione, in particolare per le categorie di "pericolosità generica".
- La Corte ha chiesto che i presupposti per l'applicazione delle misure fossero definiti con maggiore chiarezza per permettere ai cittadini di prevedere le conseguenze delle proprie Le riforme normative e le successive pronunce della Corte Costituzionale italiana (come la già citata n. 24/2019) sono state volte ad adeguare l'ordinamento italiano ai requisiti di prevedibilità e determinatezza richiesti dalla Corte EDU.

In conclusione.

Ad oggi, grazie agli interventi della Corte Costituzionale e del legislatore in risposta alle censure della Corte EDU (in particolare dopo la sentenza De Tommaso c. Italia), il quadro normativo italiano sulle misure di prevenzione è stato modificato per essere più conforme ai principi di legalità, determinatezza e prevedibilità richiesti dalla Costituzione e dalla CEDU, soprattutto per quanto riguarda i presupposti per l'applicazione delle misure personali ai soggetti "pericolosi generici".

Tuttavia, la materia rimane complessa e soggetta a un continuo monitoraggio giurisprudenziale per garantire il bilanciamento tra l'esigenza di sicurezza e la tutela delle libertà fondamentali.

3. Approfondimento sulla pronunzia della CEDU sul caso De Tommaso

La **sentenza De Tommaso c. Italia** della Grande Camera della CEDU (23 febbraio 2017) ha stabilito la **violazione della libertà di circolazione** (Articolo 2 Protocollo n. 4) per l'applicazione delle misure di prevenzione personali (sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno) sulla base di una normativa italiana (Legge n. 1423/1956) **non sufficientemente chiara e prevedibile**.

La Corte ha ritenuto le norme troppo vaghe, in particolare sui presupposti di applicazione delle misure e sul contenuto di alcune prescrizioni, non fornendo garanzie adeguate contro l'arbitrio.

Il caso concreto riguardava il ricorrente **Angelo de Tommaso**, un cittadino italiano residente a Bari, al quale era stata applicata una **misura di prevenzione personale** da parte del Tribunale di Bari nel 2008.

Ecco i dettagli principali:

1. **La misura imposta:** De Tommaso fu sottoposto a **sorveglianza speciale di pubblica sicurezza** con **obbligo di soggiorno** nel comune di Bari per due anni, in base alla normativa italiana sulle misure di prevenzione (la l. 1423/1956, all'epoca vigente).
2. **Il presupposto:** La misura fu applicata in quanto le autorità lo consideravano una persona **socialmente pericolosa** a causa di precedenti penali (traffico di droga, contrabbando, possesso illegale di armi) e perché si riteneva che traesse la maggior parte dei suoi mezzi di sussistenza da attività criminali.
3. **Le prescrizioni:** La sorveglianza speciale comportava un insieme di obblighi restrittivi, tra cui:
    - L'obbligo di rincasare non più tardi delle 22:00 e di non uscire prima delle 6:00.

- Il divieto di frequentare persone con precedenti
- L'obbligo di cercare
- Il divieto di frequentare osterie, bettole, sale da gioco o case di
- Prescrizioni molto generiche e vaghe come l'obbligo di "condurre una vita onesta e rispettare le leggi" e di "non dar adito a sospetti".
- In alcuni casi, era stato imposto anche il divieto di utilizzare telefoni cellulari o apparati

Il ricorrente contestava che queste misure, pur non costituendo una vera e propria privazione della libertà ai sensi dell'Articolo 5 della CEDU, limitavano la sua libertà di movimento e si basavano su una legge insufficientemente chiara.

La Corte EDU, pur non ravvisando la violazione dell'Articolo 5 (non era stata una privazione, ma una limitazione della libertà), ha dato ragione a De Tommaso sulla violazione dell'**Articolo 2 del Protocollo n. 4** (libertà di circolazione), in quanto la normativa italiana al momento dei fatti non era formulata con sufficiente precisione per fornire adeguate garanzie contro l'arbitrio, specialmente nella definizione delle categorie di "pericolosità" e nelle prescrizioni imposte.

4. Alcune note generali sulle misure di prevenzione e la discrezionalità della P.A. in materia

5.1. Le misure ante delictum, praeter delictum, post delictum

Come *supra* indicato, la differenza tra le misure di prevenzione e le misure di sicurezza sta nel fatto che queste ultime sono tendenzialmente (ma, come già sottolineato, non sempre) *post delictum*, mentre le prime sono, invece, *ante* o *praeter delictum*, da cui la definizione di "pene del sospetto".

In tal modo, il nostro sistema penale in senso ampio si regge su tre binari: la pena, la misura di sicurezza e poi c'è il terzo binario, cioè quello delle misure di prevenzione, dove però "transitano" treni super-veloci, molto più veloci rispetto agli altri due, perché evidentemente non c'è da accertare un reato, basta un sospetto.

5.2. I tipi di "pericolosità"

All'interno dell'eterogeneo elenco dei potenziali autori di reato contenuto negli artt. 1 e 4 cod. antimafia si alternano modelli in cui la fattispecie di **pericolosità** è costruita in termini sintomatici-soggettivi (art. 1: per esempio coloro che debbano ritenersi, sulla base di

elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi) ad altri nei quali è, invece, collegata col fatto che il soggetto è indiziato di uno specifico delitto (art. 4).

Come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24/2019, nelle prime ipotesi il proposto è identificato attraverso un generico richiamo ai "*traffici delittuosi*", alle "*attività delittuose*" e alla "*commissione di reati*", accompagnato dalla necessaria verifica di "*elementi di fatto*" da cui far derivare la pericolosità per la sicurezza pubblica. Nelle altre ipotesi, invece, il destinatario della misura è individuato per essere indiziato di avere commesso non un qualsiasi reato, ma alcune precise e tassative fattispecie delittuose (per esempio di appartenere alle associazioni di tipo mafioso di cui all'articolo 416 bis del c.p., o di dare assistenza agli associati ex art. 418 c.p., oppure dei reati previsti dall'articolo 51 del codice di procedura penale, tra i quali ci sono anche reati in materia di terrorismo e immigrazione).

Le fattispecie di pericolosità generica di cui all'art. 1 cod. antimafia possono essere ulteriormente distinte in due insiemi, dei quali il primo comprende le lett. *a-b*, mentre il secondo coincide con la lett. *c*. Le due fattispecie iniziali si riferiscono entrambe a chi trae un vantaggio economico dalla commissione di delitti: si tratta, infatti, di persone che pongono ripetutamente in essere condotte criminose, le quali determinano movimenti di beni di rilevanza economica, ovvero persone che ottengono in modo abituale i propri mezzi di vita da attività delittuose, eventualmente realizzate anche da terzi. Le fattispecie di cui alla lett. *c*, invece, presuppongono un'attitudine offensiva dei reati verso determinati beni giuridici, come la sanità, l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sicurezza o la tranquillità pubblica. In tali ipotesi, non assume primaria importanza il tratto economico della pericolosità, ma rileva la portata offensiva delle condotte rispetto a soggetti meritevoli di particolare tutela o rispetto alla collettività nel suo complesso.

5.3. I tipi di impugnazione

Della tutela giurisdizionale parlerà tra poco l'avv. Francesco Carricato.

In linea di massima le misure di prevenzione disposte dalla P.A. saranno impugnabili innanzi al Giudice amministrativo, secondo le regole ordinarie: per esempio sono impugnabili davanti al TAR i provvedimenti del Questore (avviso orale, se ha prescrizioni, il foglio di via obbligatorio, il divieto di accesso a manifestazioni o di recarsi in determinate aree – DASPO e DASPO urbano).

Quanto a quelle disposte dall'Autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 10 cod. antimafia, il procuratore della Repubblica, il procuratore generale presso la Corte d'appello,

l'interessato e il suo difensore hanno la facoltà di proporre ricorso alla Corte d'appello, anche per il merito, avverso il decreto emesso dal Tribunale *ex* artt. 7 e 8 cod. antimafia.

5.4. La discrezionalità della P.A.

Nelle misure di prevenzione irrogate dall'autorità amministrativa (come, ad esempio, l'informazione interdittiva antimafia o le misure di prevenzione della corruzione), la discrezionalità della Pubblica Amministrazione presenta alcune caratteristiche fondamentali, che riflettono la natura preventiva e la finalità di tutela dell'interesse pubblico.

Le caratteristiche principali della discrezionalità amministrativa in questo ambito sono:

1. Discrezionalità nella valutazione degli elementi (tecnico-discrezionale):

- La P.A. (spesso il Prefetto, nel caso dell'interdittiva antimafia) esercita un potere di valutazione di **fatti e indizi** che non costituiscono necessariamente reato (sono *ante* o *praeter delictum*), ma che sono sintomatici di un **tentativo di infiltrazione mafiosa** o di un **rischio di corruzione**.
- Questa valutazione riguarda la c.d. **pericolosità qualificata** o il rischio, e si basa su criteri che sono spesso concetti a contenuto indeterminato (come gli "elementi di fatto" che rendono "ragionevole" il pericolo di infiltrazione), richiedendo un giudizio che sconfina nella **discrezionalità tecnica**.

2. Finalità di prevenzione e tutela dell'interesse pubblico:

- La discrezionalità è orientata al perseguimento di un fine di **interesse pubblico preminente**, che è la **prevenzione** (ad esempio, del condizionamento mafioso dell'economia legale o della corruzione nell'azione amministrativa).
- La scelta dell'amministrazione (ad esempio, se emettere o meno un'interdittiva) è finalizzata a **curare nel caso concreto l'interesse pubblico** di sicurezza e buon andamento, individuando la soluzione *migliore* per mitigare il rischio.

3. Vincoli di legittimità e sindacato giurisdizionale:

- Nonostante la discrezionalità, l'atto amministrativo resta soggetto ai limiti del **principio di legalità** e ai vincoli generali dell'azione amministrativa (come i principi di ragionevolezza, proporzionalità, imparzialità e buon andamento).
- Il **sindacato giurisdizionale** (del Giudice Amministrativo, nel caso dell'interdittiva)

non si spinge generalmente nel "merito" della scelta amministrativa (sostituendosi ad essa), ma si concentra sulla **legittimità** dell'atto, verificando:
    - La corretta e completa **istruttoria** dei fatti (assenza di travisamento dei fatti).
    - La **logicità** e la **ragionevolezza** della valutazione degli indizi e della
    - La **proporzionalità** della misura rispetto al rischio

4. Necessità di motivazione rinforzata:

- L'esercizio di questa discrezionalità, che incide su libertà economiche e diritti, impone un onere motivazionale particolarmente stringente alla P.A.
- La motivazione deve esplicitare il processo logico-giuridico con cui, a partire dagli elementi indiziari, si è giunti alla conclusione del pericolo di infiltrazione/rischio, dimostrando la **ragionevolezza** del giudizio.

5. Introduzione del contraddittorio (nel contesto antimafia):

- Recenti interventi normativi (come nel Codice Antimafia) hanno introdotto, per alcune misure amministrative di prevenzione, il **contraddittorio procedimentale** (salve eccezioni di celerità), che pur non eliminando la discrezionalità, ne rafforza la legittimità garantendo la **partecipazione** dell'interessato al procedimento e la possibilità di presentare memorie difensive.

Slides

Dario Meneguzzo

*Il testo riporta l'intervento svolto al Seminario dal titolo "Il diritto amministrativo della prevenzione tra tutela della persona e parità di genere" tenutosi in data 6 ottobre 2025 presso l'Auditorium della Città Metropolitana di Venezia.