

INTRODUZIONE

La presente tesi nasce dal mio interesse riguardo la materia relativa alle misure di prevenzione antimafia.

Tale istituto, nel contesto contemporaneo, ha assunto un ruolo determinante al fine di contrastare la criminalità organizzata, anche a livello internazionale, attraverso differenti strategie finalizzate al controllo della legalità nei diversi ambiti in cui le organizzazioni malavitose tendono ad infiltrarsi.

Le misure di prevenzione antimafia consistono in provvedimenti afflittivi che vengono adottati nei confronti di soggetti che, sebbene non abbiano commesso reati, sono considerati pericolosi per la sicurezza della società. Si tratta di strumenti che sono stati affiancati al diritto penale classico, il quale presuppone la commissione di un reato ai fini dell'applicazione di una determinata sanzione, al fine di prevenire il compimento di un illecito ai danni della società.

Il presente elaborato ha come obiettivo quello di fornire un quadro aggiornato e completo circa gli istituti che rientrano nel sistema delle misure di prevenzione, l'evoluzione storica che ha interessato la materia, prestando una particolare attenzione agli aspetti critici sollevati da un'ampia dottrina in merito alla compatibilità delle misure di prevenzione con i principi fondamentali dell'ordinamento italiano e con i precetti internazionali e alle numerose pronunce in materia ai fini di conformare l'istituto secondo i dettami costituzionali.

Il primo capitolo del lavoro introduce la materia delle misure di prevenzione. Nella prima parte si sottolineano le differenze che sussistono tra le misure in esame e gli altri istituti disciplinati dall'ordinamento penale italiano, con particolare riferimento alle misure di sicurezza.

La seconda parte invece è dedicata all'inquadramento normativo delle misure di prevenzione. L'istituto in esame è, oggi, disciplinato nel libro I del d. lgs. 6 settembre 2011 n. 159 recante il *Codice delle leggi antimafia*.

Le misure di prevenzione antimafia si distinguono in misure di prevenzione personali e patrimoniali. Le prime, disciplinate nel Titolo I del codice, consistono in una serie di

provvedimenti che incidono sulla libertà personale e di circolazione del soggetto. Sono distinte in base al soggetto legittimato ad attuarle: questo perché le misure di prevenzione antimafia sono caratterizzate per il fatto che possono essere applicate, oltre che dall'autorità giudiziaria, anche dall'autorità amministrativa di pubblica sicurezza. Questa disposizione ha generato non poche perplessità in merito alla qualificazione giuridica dell'istituto.

Si procede poi all'analisi delle singole misure di prevenzione patrimoniali, le quali sono finalizzate a colpire gli interessi patrimoniali delle organizzazioni di stampo mafioso, esse sottraggono al soggetto beni di dubbia provenienza al fine di impedirne un uso illecito. Nella trattazione delle misure di prevenzione patrimoniali è stata ampiamente analizzata la confisca di prevenzione, istituto camaleontico e neutro, che ha assunto un ruolo dominante nella lotta contro la criminalità organizzata.

Sono infine illustrati i passaggi fondamentali dei procedimenti di applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e le criticità che ne emergono.

Il secondo capitolo dell'elaborato è dedicato alla genesi dell'istituto, il cui progressivo sviluppo, a partire dalla legge *Rognoni La Torre*, non ha mai incontrato un arresto. Le misure di prevenzione personali in un primo tempo erano volte a reprimere i soggetti socialmente più emarginati, attraverso una serie di misure basate sul sospetto e su accertamenti sommari dei fatti. Nel periodo fascista le misure di prevenzione diventano lo strumento cardine del controllo poliziesco con il Testo Unico di Pubblica Sicurezza del 1926, che estende l'applicazione delle misure, in particolare del confino, agli avversari politici.

Con l'avvento della Costituzione una parte della dottrina auspicava l'abbandono delle misure di prevenzione, in quanto non conformi ai principi costituzionali, ma a differenze delle numerose aspettative, le misure di prevenzione continuarono ad essere applicate. Vi furono però numerose riforme della materia, le quali sancirono i principi, ancora attuali, necessari per la loro applicazione: "la necessaria giurisdizionalizzazione di misure limitative della libertà personale, l'utilizzabilità di fatti (e non sospetti), l'obbligo di motivazione, il divieto di discriminazione politica e di limitazione della manifestazione

del pensiero, il rispetto del diritto di difesa”¹. La disciplina riformata è raccolta nella l. 1423/1956, ed estesa alle “persone indiziate di appartenere ad associazioni di tipo mafioso” con la l. 575/1965. La materia subisce numerose modifiche sino alla realizzazione del *Codice delle leggi antimafia*, il quale, a sua volta, è stato rivisto dalla riforma introdotta dalla l. 17 ottobre 2017, n. 161. Dall’analisi dell’evoluzione storica delle misure di prevenzione si rileva la difficoltà per il legislatore di modellare e conformare un sistema in continua evoluzione.

Il terzo capitolo della tesi si occupa di evidenziare le problematiche intrinseche alla materia, in particolare con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla dottrina, la quale ha sempre ritenuto fosse necessario effettuare un bilanciamento tra l’esigenza di implementare l’utilizzo delle misure ai fini di difesa sociale e la costruzione di uno statuto di garanzie per i soggetti nei confronti dei quali le misure di prevenzione vengono irrogate. La giurisprudenza, al contrario, è sempre intervenuta al fine di mantenere tali strutture normative, ribadendo la legittimità delle misure di prevenzione.

L’ultimo capitolo è dedicato compatibilità della materia delle misure di prevenzione con i precetti internazionali, in particolare con i principi enunciati nella *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU).

La Corte di Strasburgo, con la sentenza *De Tommaso* ha imposto al legislatore italiano di rivedere l’intera materia delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, ritenendo che questa risulti priva dei requisiti di chiarezza, precisione e possibilità di prevedere l’eventuale applicazione di una misura a seguito di una condotta tenuta.

A seguito della sentenza *De Tommaso* sono stati molteplici gli interventi della Corte di cassazione finalizzati a dare un’interpretazione conforme al quadro normativo di riferimento alla materia. Il percorso di tipizzazione delle fattispecie di pericolosità ed il procedimento di revisione in chiave “tassativizzante” dell’intera disciplina ha raggiunto l’apice con le pronunce della Corte costituzionale nn. 24 e 25 del 2019.

Tali sentenze riformulano l’intero apparato prevenzionistico, creando un vero e proprio Statuto delle misure di prevenzione, in questo modo conformando la materia ai principi internazionali.

¹ MENDITTO F., *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto* in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016, pag. 6.

Nonostante gli sviluppi e le riforme apportate dalla giurisprudenza e dal legislatore, il complesso delle misure di prevenzione, in alcune parti, risulta ancora affetto da lacune e vuoti che creano ancora numerosi problemi interpretativi della materia. Viste le riforme degli ultimi anni però si auspica che il legislatore giunga al perfezionamento dell'istituto, tenendo conto dei precetti sanciti dagli organismi internazionali.

CAPITOLO 1: INQUADRAMENTO

1.1 Le misure di prevenzione: connotati in generale

Il sistema penale ha una lunga tradizione di misure di prevenzione, le quali sono state introdotte dal legislatore per arginare e prevenire il compimento di attività illegali, pericolose per la sicurezza pubblica.

Inizialmente si trattava di meccanismi eccezionali applicati a categorie di soggetti marginali, come gli alienati mentali, per i quali era stato creato un apposito istituto² “volto a prevenire che questa categoria di soggetti mettesse in pericolo la sicurezza pubblica, nel corso degli anni essi hanno acquisito una portata generale, formando un *corpus* normativo raccolto nella l. 27 dicembre 1956, n. 1423.”³

Tali misure consistono in strumenti di intervento *ante delictum* e, in quanto tali, vengono applicate ancora prima della commissione del reato ed inoltre non richiedono alcun accertamento di responsabilità.

Nonostante esse siano ormai radicate nel sistema giuridico, sono state molteplici le problematiche legate alla loro applicazione. In particolare, sono emerse numerose discussioni in merito alla conformità delle misure di prevenzione con la Costituzione.

In una delle prime pronunce⁴ in merito la Corte costituzionale osserva che vi sia il “grave problema di assicurare il contemperamento tra le due fondamentali esigenze, di non frapporre ostacoli all’esercizio di attività di prevenzione dei reati e di garantire il rispetto degli inviolabili diritti della personalità umana”.

² *Disposizioni sui manicomi e sugli alienati*, lg.14/02/1904, n. 36.

³ FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personale*, Giuffrè Editore, 2012, pg.3.

⁴ Corte Cost. sent. 23 giugno 1956, n. 2, in *Foro it.*

Una parte della dottrina⁵, in sede costituente, riteneva che il silenzio del legislatore in merito alle misure di prevenzione le collocasse in un “vuoto istituzionale” allo “scopo di non riconoscerle”. L’assenza di espliciti riferimenti testuali rende problematica la verifica della loro costituzionalità.

La tesi dell’incostituzionalità delle misure è ritenuta infondata da autorevole giurisprudenza, la quale ha ravvisato il fondamento di tali misure nel principio secondo cui “l’ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive di fatti illeciti anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire: sistema che corrisponde ad un’esigenza fondamentale di ogni ordinamento accolta e riconosciuta dagli artt. 16 e 17 della Costituzione”⁶.

Il sistema delle misure di prevenzione, pur attinente all’ordinamento penale, presenta peculiari differenze rispetto al sistema delle sanzioni penali. Spesso un fatto viene assistito da entrambi i procedimenti che si sviluppano parallelamente.

Al riguardo, infatti, si osserva che: “lo sdoppiamento delle due procedure vede spesso lo stesso soggetto nella distinta veste di proposto e di imputato che è chiamato a rispondere dei medesimi addebiti”⁷.

Di conseguenza, la condotta riceve una duplice qualificazione sia come fatto sintomatico di pericolosità sociale, che quindi pone le basi per l’applicazione di una misura di prevenzione, sia come reato a cui può conseguire l’irrogazione di una pena in senso stretto.

L’art. 29 d.lgs. 159/2011⁸ sancisce l’indipendenza tra azione penale e azione di

⁵ BARILE P., *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pag. 137.

⁶ Corte Cost., sent. 20 aprile 1957, n. 27 in www.cortecostituzionale.it in BALSAMO A., D’AGOSTINO V., *Inquadramento sistematico ed evoluzione storica delle misure di prevenzione patrimoniali* in FIORENTIN F. (a cura di) *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, pag. 520.

⁷ FURFARO S., *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, cit. pag., 220.

⁸ Art. 29 d.lgs. 159/2011 “L’azione di prevenzione può essere esercitata anche indipendentemente dall’esercizio dell’azione penale”.

prevenzione. Sebbene tra le stesse vi siano tratti comuni, occorre sottolineare che una caratteristica fondamentale delle misure di prevenzione è che siano applicate prima della commissione di un reato e, soprattutto, anche a prescindere da questo. Sicché, si osserva “tra le misure di prevenzione e le misure cautelari esistono differenze strutturali tali da escludere la comunicabilità tra le discipline”⁹.

Un ulteriore argomento che delinea la diversità tra i due istituti è messo in evidenza da quanto disposto dall’art. 27, comma 3, Cost. relativo al fine rieducativo della pena, che appunto è proprio solo della sanzione penale e non è applicabile ad altre misure. Questa tesi, invero, è stata confutata da molti studiosi, i quali hanno rilevato che “il principio rieducativo non possa non valere per qualsiasi intervento limitativo della libertà”¹⁰ indipendentemente dalla natura che esso abbia.

1.1.1 Misure di sicurezza e misure di prevenzione

Dopo aver evidenziato i tratti che distinguono la sanzione penale dalle misure di prevenzione, è rilevante notare che queste ultime potrebbero essere assimilate alle misure di sicurezza.

Attuare una separazione tra queste è più difficile in quanto tra le stesse vi sono molteplici aspetti comuni. Al riguardo si è osservato che “la Corte costituzionale¹¹ ha riconosciuto un fondamento comune tra le due *species* in raffronto nell’identica finalità di neutralizzazione della pericolosità sociale che entrambe perseguono”¹², inoltre le misure di sicurezza, come le misure di prevenzione, “sono estranee alla commissione, da parte di chi ne è destinatario, di reati, dal momento che, secondo la logica del doppio binario, le sanzioni penali in relazione ai fatti costituenti reato sono state già irrogate, di modo che la misura di sicurezza risponde soltanto a finalità di prevenzione della

⁹ Corte Cost. sent. 29 settembre 1997, n. 193 in www.cortecostituzionale.it.

¹⁰ PETRINI D., *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, 1996, cit. pag. 199.

¹¹ Corte Cost. sent. 05 maggio 1959, n. 27 in www.cortecostituzionale.it.

¹² FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personale. Nel codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell’ambito di manifestazioni sportive*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 15.

pericolosità sociale del soggetto.”¹³

Vi è inoltre una somiglianza nella struttura esterna: il *codice penale* presenta infatti una bipartizione in misure di sicurezza personali e misure di sicurezza patrimoniali. Lo stesso criterio che attiene la qualificazione dei diritti coinvolti è utilizzato per le misure di prevenzione.

Come è previsto all’art. 202 del codice, però, le misure di sicurezza possono essere applicate “soltanto alle persone socialmente pericolose, che abbiano commesso un fatto preveduto dalla legge come reato [...] a persone socialmente pericolose possono essere applicate misure di sicurezza per un fatto non preveduto dalla legge come reato.”

Esse sono strumenti di prevenzione *post delictum*, quindi si applicano dopo la commissione di un delitto qualora sussistano i presupposti di pericolosità sociale di colui che se ne presume essere responsabile sulla base di indizi significativi. Presuppongono dunque la commissione di un reato da parte di un soggetto che è considerato come individuo socialmente pericoloso.

La pericolosità sociale è disciplinata all'art.203 del *codice penale*, a mente del quale “è socialmente pericolosa la persona, anche se non imputabile o non punibile, la quale ha commesso taluno dei fatti indicati nell'articolo precedente, quando è probabile che commetta nuovi fatti preveduti dalla legge come reati”.

¹³ DOLSO G.P. *Misure di prevenzione e Costituzione*, in FIORENTIN F., (a cura di) *Le misure di prevenzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2006, pag. 36.

Essa è costituita da un giudizio prognostico di probabilità di commissione di nuovi reati. Le misure di prevenzione, invece, sono applicate ancora prima della commissione di un reato a soggetti che, per il loro comportamento o per la loro condotta, siano da considerare pericolosi per l'ordine pubblico e la tranquillità sociale.

La Corte di cassazione con sentenza numero 2842 del 1984, ha sottolineato come “la pericolosità sociale nel procedimento di prevenzione prescinde dall'accertamento definitivo di un reato, a differenza della pericolosità sociale finalizzata all'applicazione di una misura di sicurezza che è sempre ancorata alla commissione di un reato essendo desumibile anche da situazioni che giustificano sospetti o presunzioni perché fondati su elementi obiettivi o specifici e correlati (rispetto all'altra) di una più penetrante valutazione dell'intera personalità del soggetto globalmente valutata sulla scorta di plurime manifestazioni sociali, quali le denunce penali, la compagnia di pregiudicati, il tenore di vita superiore alle possibilità economiche, ecc.”¹⁴

L'inconciliabilità tra le due misure è stata ravvisata da una pronuncia della Corte costituzionale¹⁵ in cui è stato precisato che le misure si distinguono “per diversità di struttura, settore di competenza, campo e modalità di applicazione, specialmente per quanto si riferisce agli organi preposti a tale applicazione”.

La Corte evidenzia che le misure di sicurezza, come sancito all'art. 25 Cost., non erano misure di polizia bensì “misure preventive di sicurezza, che devono essere applicate, a norma del *codice penale*, nei confronti di individui imputati o imputabili in occasione della perpetrazione di un reato”.

¹⁴ Cass. Pen. Sez. I, 15 dicembre 1984, n. 2842, in CED Cass.

¹⁵ Corte Cost. sent. 30 giugno 1964, n. 68 in www.cortecostituzionale.it.

1.1.2 Inquadramento Normativo

Dopo l'analisi delle differenze che contraddistinguono le misure di prevenzione da qualsiasi altro istituto (che sia misura di sicurezza o sanzione penale), è importante analizzare l'inquadramento delle misure di prevenzione attuale. La disciplina di queste, infatti, è stata oggetto di numerose riforme che ne hanno modificato aspetti e connotati.

Esse sono nate come strumenti di matrice esclusivamente amministrativa, in quanto finalizzate alla tutela della collettività, poi diventate delle vere e proprie alternative all'accertamento della responsabilità penale per la commissione di un fatto previsto dalla legge come reato¹⁶.

La materia attinente alle misure di prevenzione, oggi, è disciplinata dal d. lgs. del 6 settembre 2011 n. 159 recante il *Codice delle leggi antimafia*.

Esso raccoglie all'interno del Libro I, ripartito a sua volta in cinque Titoli, le misure di prevenzione, distinte in due macrocategorie: le misure di prevenzione personali e patrimoniali.

La dottrina¹⁷ si divide in merito alla compatibilità di tali misure, specie le personali, con il quadro delle garanzie costituzionali: in particolare, in merito all'inviolabilità della libertà personale, la quale può subire limitazioni solo secondo quanto disposto dalla riserva di legge descritta dall'articolo 13 della Costituzione.

Anticipando un argomento che verrà approfondito diffusamente in seguito, la Corte costituzionale¹⁸ ha legittimato le misure di prevenzione ravvisando il fondamento delle stesse nel principio, già sopra menzionato, ripreso dalla sentenza¹⁹, secondo il quale la loro applicazione è legittimata al fine di evitare il verificarsi di un evento che vada a turbare l'ordine pubblico.

¹⁶ FIORENTIN F. Op. cit., pag. 22.

¹⁷ ELIA L., *Libertà personale e misure di prevenzione*, Giuffrè Editore, Milano, 1962, pag. 4.

¹⁸ Corte Cost. sent. 23 marzo 1964, n. 23 in www.cortecostituzionale.it.

¹⁹ *Ibidem*.

¹⁴ DOLSO G.P., *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, in *Giur. Cost.*, 1997, pag. 1586ss.

Questo orientamento è condiviso da una parte della dottrina²⁰ la quale afferma che le misure di prevenzione sono compatibili con l'ordinamento quando queste rispettano "i limiti naturali nel quadro delle garanzie costituzionali", in particolare la doppia riserva di legge ex. art. 13 Cost. e intendendo il riferimento alle misure di sicurezza, art. 25 comma 3 Cost. in senso ampio, estendendolo quindi anche alle misure di prevenzione.

Altra parte della dottrina²¹ invece critica tale orientamento, ritenendo ingiustificato fondare le misure di prevenzione sull'art. 25 comma 3 Cost. in quanto esso si riferisce esclusivamente alle misure di sicurezza. Inoltre, è stato affermato che l'art. 13 Cost., lungi dal legittimare le misure di prevenzione, consente l'applicazione di sole misure cautelari nel rispetto della riserva di legge e della riserva di giurisdizione.

L'applicazione di una misura di prevenzione è quindi subordinata alla sussistenza di alcuni presupposti, indicati dalla normativa vigente, la quale ha subito una serie di modifiche da parte della Corte costituzionale volte a conciliare la materia trattata con i principi costituzionali.

In merito è rilevante la sentenza della Corte costituzionale del 22 dicembre 1980, n. 177 con la quale è stata operata una modifica significativa alla l. 1423/1956 in merito ai soggetti destinatari della misura, la condotta dei quali deve essere compatibile con una delle fattispecie di pericolosità previste dalla legge.

Per le misure preventive patrimoniali invece è meno problematica la copertura costituzionale in quanto l'art. 41, comma 2 Cost. stabilisce che l'attività economica "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana", possono essere quindi giustificate misure che incidono su interessi patrimoniali se risulta necessario prevenire gravi reati.²²

¹⁶ GALLO E., *Misure di prevenzione*, in Enc. Giur. Treccani, vol. XX, Roma, 1990, pag. 2.

²¹ AMATO G., *Commento all'art.13*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma 1977.

²² PELISSERO, *Misure di sicurezza*, in GROSSO C.F.-PELISSERO M.-PETRINI D.-PISA P., *Manuale di diritto penale, parte generale*, Giuffrè editore, 2013, pag. 681.

1.2 Le misure di prevenzione personali

Le misure di prevenzione personale consistono in una serie di provvedimenti che incidono sulle libertà personali e di circolazione del soggetto nei confronti del quale vengono applicate.

Tali limitazioni vengono inoltre applicate per la salvaguardia e la prevenzione del compimento di atti lesivi degli interessi della società.

Le misure di prevenzione personale sono raccolte nel Libro I, al Titolo I del *Codice delle leggi Antimafia*, d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159, esse sono riordinate in base al soggetto che ha competenza ad attuarle: il Capo I raccoglie le disposizioni relative alle misure applicabili dall'Autorità amministrativa: il questore. Il Capo II, invece, disciplina le misure di prevenzione personale irrogabili dall'autorità giudiziaria: il tribunale distrettuale antimafia.

1.2.1 La pericolosità sociale

Le misure in commento sono applicabili nei confronti dei cittadini italiani e stranieri, in possesso di due requisiti soggettivi: il loro inquadramento in una delle fattispecie di pericolosità disciplinate all'art. 1 e 4 del *Codice delle leggi Antimafia*; la loro pericolosità per la sicurezza pubblica, come sancito agli artt. 2 e 6 del codice.²³

Rispetto al primo requisito il legislatore ha distinto due fattispecie di pericolosità: generica, disciplinata all'art. 1, e qualificata all'art. 4, "così dette perché queste fattispecie fanno riferimento specifico a quali condotte criminose rilevano."²⁴

L'art. 1 individua la pericolosità generica nei confronti di: "a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi;

²³ BASILE F., *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Giappichelli editore, Torino, 2020, pag. 34.

²⁴ *Ibidem*.