

*Intervista*

# — Intervista a Fabio Basile\*, Cosimo Palumbo† e Alberto Ernesto Perduca‡

Un dialogo a tre voci in materia di misure di prevenzione

*Interview with Fabio Basile, Cosimo Palumbo and Alberto  
Ernesto Perduca*

*A trilogue about prevention measures*

*di Irene Gittardi*

---

**Avv. Palumbo.** Vorrei fornire un primo inquadramento storico della evoluzione delle misure di prevenzione.

Da metà '800 alle soglie del '900, l'Italia ha potuto contare una dozzina di provvedimenti legislativi in tema di prevenzione. Dalla legge Galvani del 1852, al testo unico Crispi del 1889, transitando per la nota legge 20 marzo 1865, di estensione all'Italia unita del decreto di pubblica sicurezza del 15 novembre 1859, senza dimenticare la legge Pica del 1863, che applicava ai camorristi il domicilio coatto.

Nel secolo scorso, il governo fascista varò, dapprima, la legge di pubblica sicurezza numero 1848 del 1926 e, poi, il ben noto testo unico di pubblica sicurezza del 1931, che ha introdotto in particolare la misura del il confino di polizia, all'epoca largamente utilizzato contro i dissidenti e gli oppositori politici.

---

\* Professore ordinario di diritto penale all'Università degli Studi di Milano

† Avvocato del Foro di Torino, componente Osservatorio Misure Patrimoniali e Prevenzione UCPI.

‡ Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Asti.

Prima di procedere oltre, vorrei soffermarmi su un aspetto, che mi pare possa rappresentare un utile strumento di discussione: fino al 1926 era il Presidente del Tribunale competente a emettere, su proposta del Questore, i provvedimenti di prevenzione, nell'ambito di un procedimento caratterizzato da garanzie analoghe a quelle dei giudizi ordinari. A partire dal '26, e poi specialmente col testo unico del '31, le misure di prevenzione hanno invece assunto carattere pienamente amministrativo, e il procedimento è stato demandato ad una commissione prefettizia. Il Testo Unico è sopravvissuto all'entrata in vigore della Costituzione e la Corte Costituzionale se ne è occupata plurime volte fin dal '55.

Segnalo già ora (molto sinteticamente) una "evoluzione" – *post* sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, De Tommaso, e della Corte Costituzionale, n. 24 del 2019 –, che lascia in qualche modo intravedere un ritorno alle misure di prevenzione di tipo amministrativo e questorile. Una sorta di "ritorno al passato", all'epoca precedente al testo unico del 1931, e devo confessare che questa circostanza sta suscitando in me non poca inquietudine.

---

**Prof. Basile.** Solo un chiarimento in merito alla Sua ultima affermazione: intende dire che, a Suo avviso, le misure questorili stanno oggi assumendo grande rilievo pratico o che, di fatto, attualmente i tribunali tendono in qualche misura ad "amministrativizzare" le misure, vale a dire a trattarle senza le garanzie proprie di un organo giudiziario?

---

**Avv. Palumbo.** Il riferimento è, in effetti, a entrambi i profili. Provo a spiegarmi tramite un esempio: in quest'ultimo periodo, uno strumento cui viene fatto ampiamente ricorso nella prassi è il cosiddetto "avviso orale qualificato". Con questo provvedimento, viene imposto al destinatario (un soggetto già condannato per delitti non colposi con sentenza passata in giudicato) il divieto di possedere e utilizzare –

«qualsiasi apparato di comunicazione ricetrasmittente, *radar* e visori notturni, indumenti ed accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati e/o modificati, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, armi di modesta capacità offensiva, riproduzioni di armi di qualsiasi tipo compresi giocattoli riproducenti armi, oltre ad armi e strumenti di libera vendita in grado di nebulizzare liquidi e miscele irritanti non idonee a recare offesa».

Quanto letto, è riportato testualmente in un avviso orale emesso dal Questore della provincia di Torino. Per chiarire quali sono, a mio avviso, le criticità connesse a questa misura di prevenzione, vorrei sottolineare in particolare tre aspetti.

Il primo: il provvedimento cita espressamente gli «apparati ricetrasmittenti»; il destinatario della misura, dunque, non può portare con sé neppure un telefonino.

Il secondo: nel caso dell'avviso orale – misura di prevenzione di tipo amministrativo –, l'intervento del tribunale è previsto solo in relazione alle prescrizioni, e non anche sul contenuto del procedimento, il quale può essere impugnato solo dinanzi al TAR.

Infine, il terzo: ai sensi dell'art. 120 del codice della strada<sup>1</sup>, il destinatario della misura non possiede più i requisiti morali necessari per il possesso della patente di guida, che gli viene pertanto ritirata dal Prefetto quale conseguenza automatica dell'avviso orale. Sotto questo profilo, sappiamo bene che, come effetto di una misura di prevenzione personale, il Prefetto autonomamente apre un provvedimento amministrativo avente ad oggetto il possesso dei requisiti morali di cui all'art. 120 c.d.s.<sup>2</sup> e ritira la patente, che potrà essere riottenuta a seguito della cosiddetta riabilitazione, che presuppone che siano trascorsi tre anni dal termine della misura di prevenzione.

Nel caso di cui stiamo discutendo, la misura non ha limiti di tempo, onde per cui i tre anni necessari per richiedere la riabilitazione non iniziano mai a decorrere: ciò significa che la patente non potrà mai più essere ottenuta.

---

**Dott. Perduca.** In merito all'evoluzione delle misure di prevenzione vorrei formulare alcune osservazioni.

Innanzitutto, la ricostruzione appena fatta segnala come nella storia del nostro Paese la giustizia penale da sola non si mostri in grado di contrastare la criminalità. Abbisogna cioè del sostegno del procedimento di prevenzione, la cui natura, a seconda dell'epoca di riferimento, propende ora verso il giudiziario, ora verso l'amministrativo. Oggi, anche in forza delle robuste sollecitazioni di Corte europea dei diritti umani, Corte costituzionale e Corte di cassazione il pendolo del sistema centrato sul d.lgs 159/2011 è nettamente spostato verso il giudiziario.

Quanto poi all'attuale *revival* in taluni settori anche della prevenzione amministrativa, forse non deve stupire se si considera che l'orientamento della giurisdizione internazionale e domestica è di sottoporre i presupposti e le procedure di applicazione giudiziaria delle misure di prevenzione a criteri e regole più rigorosi. La recente caduta, con la sentenza costituzionale 24/2019<sup>3</sup>, dell'ipotesi di pericolosità generica di cui alla lett. a) dell'art. 1 del Codice antimafia<sup>4</sup> ne fornisce uno dei più recenti e chiari esempi. In futuro sarà interessante vedere se la conseguente contrazione dell'applicazione della prevenzione giudiziaria, già adesso percettibile, verrà – in ragione dei *bisogni di sicurezza* che agitano il nostro tempo – compensata da nuovi spazi della prevenzione amministrativa con rafforzamento del ruolo dell'esecutivo rispetto alla giurisdizione.

In merito al rapporto giustizia penale/giustizia di prevenzione, vorrei aggiungere come quest'ultima spesso fornisca lo specchio impietoso della crisi della prima. Credo sia esperienza abbastanza diffusa tra gli uffici di Procura la difficoltà di reperire – a sostegno del giudizio di pericolosità generica – tracce di accertamenti giudiziari, ancorché non definitivi, di responsabilità per i delitti da profitto sintomatici. Spesso ci si imbatte in una molteplicità di notizie di reato che però il procedimento penale non riesce a smaltire con l'esercizio dell'azione penale e la pronuncia

---

<sup>1</sup> Art. 120 Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285): «1. Non possono conseguire la patente di guida [...] coloro che sono o sono stati sottoposti [...] alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ad eccezione di quella di cui all'articolo 2, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575 [...]

2. [...] Se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida. La revoca non può essere disposta se sono trascorsi più di tre anni dalla data di applicazione delle misure di prevenzione [...].

3. La persona destinataria del provvedimento di revoca di cui al comma 2 non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano trascorsi almeno tre anni».

<sup>2</sup> È stata recentemente sollevata una questione di legittimità costituzionale dal TAR delle Marche proprio su questo aspetto.

<sup>3</sup> Corte cost., 24 gennaio 2019, n. 24

<sup>4</sup> Ai sensi della disposizione citata, «i provvedimenti previsti dal presente capo si applicano a coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi».

di merito. In generale si assiste ad un grande divario tra la massa iniziale di *notitiae criminis* e la quantità di epiloghi giudiziari. Il che non è un bene né per la giustizia penale né quella di prevenzione.

Dalla citata sentenza 24/2019 della Corte costituzionale emerge altresì che perché il fatto delittuoso sia util(izzabil)e ai fini del giudizio di pericolosità, esso debba esser stato sottoposto ad accertamento giurisdizionale- ancorché non definitivo-, non essendo sufficienti le valutazioni del PM e l'esercizio dell'azione penale. Sono evidenti le ragioni di garanzia che tale principio intende soddisfare. Senonché è possibile che in tal modo finisca per affievolirsi il ruolo del giudice di prevenzione, passandosi cioè da giudice con piena autonomia di giudizio sui fatti – così come emergono tanto dall'accertamento di polizia che dalla verifica di giustizia – ad un giudice dipendente da quanto stabilito – ovvero non stabilito – da un giudice penale. Insomma, estremizzando, è ipotizzabile il rischio che l'attività del giudice di prevenzione si riduca, di fatto, alla valutazione di pericolosità o meno di un individuo – soprattutto se generica – sulla sola base delle sentenze – per lo più non definitive emesse dal giudice penale. Ovviamente, può ritenersi che trattasi di rischio da accettare in nome della più intensa tutela dei diritti individuali. Ma così facendo occorre altresì accettare l'eventualità che anche per tale via lo strumento della prevenzione giudiziaria perda di incisività.

---

**Prof. Basile.** Vorrei intervenire per aggiungere qualche parola sulle evoluzioni storiche e, poi, anche sul problema connesso all'avviso orale.

Con riferimento all'evoluzione storica mi sembra che l'Avv. Palumbo abbia già fornito le coordinate necessarie. Siamo a metà-fine '800; abbiamo un codice penale, il codice Zanardelli, che si alleggerisce di alcune figure di reato (come il vagabondaggio e l'accattonaggio) ritenute non offensive di beni giuridici, le quali però non scompaiono del tutto dall'ordinamento giuridico, ma vanno a confluire all'interno delle misure di prevenzione. In tal modo, il codice penale diventa un codice liberale e si ripulisce di alcune "scorie", che però non vengono eliminate dal sistema.

All'inizio questo nucleo di "scorie" è tenuto un sotto controllo, entro limiti emergenziali, quantitativamente contenuti; tuttavia, operando in tal senso si predispose un sistema che, davanti a un legislatore autoritario come quello del fascismo, esplode – amministrativizzazione delle misure, con un ruolo del giudice che diventa del tutto secondario, e contestuale aumento sia della vaghezza delle previsioni sia del numero delle figure dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione –. Il fascismo, dunque, non fa altro che esasperare vizi presenti nella legislazione di fine '800 e inizio '900.

Entra quindi in funzione la Corte costituzionale: due delle primissime sentenze, la n. 2 e la n. 11<sup>5</sup>, hanno a oggetto proprio le misure di prevenzione. Sembra quasi che la Corte non aspettasse altro che l'occasione per "ripulire" la legislazione da quelli che apparivano i più palesi punti di contrasto con la Costituzione. C'è poi un periodo di tempo intermedio, che va dal 1956 all'entrata in vigore del codice antimafia; si tratta di un periodo di "tira e molla", dove il "tira" è rappresentato da una espansione nella tipologia dei destinatari e nella tipologia delle misure (occorre ricordare che le misure di prevenzione patrimoniali nascono solo nel 1982), cui si contrappone un moto, di senso contrario, teso a valorizzare e rafforzare i presidi costituzionali. In questo periodo, viene pronunciata la sentenza del 1980<sup>6</sup> in materia di soggetti proclivi a

---

<sup>5</sup> Cfr. Corte cost., sent. 14 giugno 1956, n. 2; Corte cost., sent. 19 giugno 1956, n. 11.

<sup>6</sup> Cfr. Corte cost., sent. 16 dicembre 1980, n. 177.

delinquere, entra in vigore la legge del 1988<sup>7</sup> e, infine, nel 2011, viene emanato il codice antimafia.

Cosa accade però nel frattempo? Accade che i giudici – giustamente – si rendono conto che le misure di prevenzione possono ora avere un ambito applicativo molto più ampio di quello tradizionalmente riconosciuto loro, il quale non è più limitato alla sola criminalità organizzata, o a soggetti ritenuti marginali (prostitute, piccoli spacciatori, ecc.) ma, al contrario, si estende anche agli autori di criminalità economica (bancarottieri, corruttori, ecc.). Si apre così un nuovo fronte, che in realtà nella legge era già previsto da tempo – già dagli anni '80, infatti, la confisca era applicabile anche a soggetti qualificabili come pericolosi generici – ma che, apparentemente, non era stato intuito dalla giurisprudenza, prima di allora.

Tornando poi all'avviso orale, mi pare importante sottolineare che il codice antimafia – così eccedendo, peraltro, i limiti posti dalla legge delega – eleva quest'ultimo provvedimento ad autonoma misura di prevenzione. L'avviso orale, fino al 2011, era prodromico alla sorveglianza speciale; invece, dal 2011, il legislatore delegato qualifica l'avviso orale come misura di prevenzione personale autonoma. E qui, allora, si pone il problema: tutte quelle previsioni che intervengono in seconda battuta, che presuppongono cioè l'applicazione di una misura di prevenzione personale, e che fino a quel momento si riferivano alla sorveglianza speciale e al foglio di via, possono oggi riferirsi anche al destinatario dell'avviso orale, il quale – in teoria – è la misura più blanda?

Poco fa, è stato fatto l'esempio dell'art. 120 del codice della strada, che contiene un riferimento non al «soggetto destinatario dell'avviso orale», ma al soggetto destinatario «delle misure di prevenzione personali», che fino al 2010 si riducevano alla sola sorveglianza speciale, anche perché, all'epoca, l'art. 120 esplicitamente escludeva la rilevanza del foglio di via. Posto che la dizione di oggi è «misure di prevenzione personali», possiamo ritenere incluso nel campo di applicazione della predetta disposizione anche il foglio di via? Allo stesso modo, quando gli articoli 73 e 74 del codice antimafia<sup>8</sup> prevedono circostanze aggravanti nel caso di applicazione di una misura di prevenzione personale, il riferimento vale anche con riguardo al destinatario dell'avviso orale?

In precedenza, il testo normativo si riferiva ai destinatari della sorveglianza speciale; con la fusione della legge antimafia del 1965 e della legge 1956 all'interno di un unico testo, però, diviene importante capire se i precedenti riferimenti ai destinatari delle misure di prevenzione personali siano adesso estensibili anche ai destinatari del foglio di via e dell'avviso orale. Il soggetto che ha ricevuto l'avviso orale è sottoposto all'obbligo di comunicare le variazioni patrimoniali? Se guardiamo alla lettera della legge, parrebbe possibile rispondere positivamente,

---

<sup>7</sup> L. 3 agosto 1988, n. 327 – Norme in materia di misure di prevenzione personali.

<sup>8</sup> Art. 73: «1. Nel caso di guida di un autoveicolo o motoveicolo, senza patente, o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata, la pena è dell'arresto da sei mesi a tre anni, qualora si tratti di persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale».

Art. 74: «1. Il pubblico amministratore, il funzionario o il dipendente che, intervenuta la decadenza o la sospensione di cui all'articolo 67, non dispone, entro trenta giorni dalla comunicazione, il ritiro delle licenze, autorizzazioni, abilitazioni o la cessazione delle erogazioni o concessioni ovvero la cancellazione dagli elenchi, è punito con la reclusione da due a quattro anni.

2. Le stesse pene si applicano in caso di rilascio di licenze, concessioni, autorizzazioni o abilitazioni ovvero di iscrizioni e di attestazioni di qualificazione nonché di concessione di erogazioni in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 67.

3. Il pubblico amministratore, il funzionario o il dipendente dello Stato o di altro ente pubblico ovvero il concessionario di opere e di servizi pubblici nonché il contraente generale che consente alla conclusione di contratti o subcontratti in violazione dei divieti previsti dall'articolo 67, è punito con la reclusione da due a quattro anni.

4. Se il fatto di cui ai commi 1, 2 e 3 è commesso per colpa, la pena è della reclusione da tre mesi ad un anno».

posto che il riferimento dell'art. 80<sup>9</sup> è ai soggetti già sottoposti a una misura di prevenzione personale.

Per concludere: da un lato, va certamente riconosciuto un grande merito al codice antimafia per aver ricondotto in un unico testo legislativo una disciplina che, fino ad allora, era disseminata in tante sedi, con grande difficoltà per l'operatore giuridico nell'individuazione della disciplina applicabile. Dall'altro lato, però, sicuramente non sono mancati difetti di coordinamento e di complessiva sistemazione della materia, i quali stanno oggi portando all'emersione di alcune aporie e difficoltà interpretative.

---

**Avv. Palumbo.** Se posso esprimere una personale preoccupazione, alla luce di quanto detto finora, è che la creazione di un meccanismo – lo ha espresso molto chiaramente il Dott. Perduca – caratterizzato da un ampliamento delle misure di prevenzione amministrative e da una maggiore garanzia riferita alle misure di prevenzione di tipo giurisdizionale, reca con sé il pericolo di un disequilibrio tra i poteri dello Stato. L'aumento delle garanzie, infatti, produce anche l'effetto di "rallentare" il procedimento giurisdizionale, così stimolando il potere esecutivo a intervenire (autonomamente), attraverso il ricorso a misure di tipo amministrativo.

Come già detto, vedo in queste circostanze il concreto rischio di una rottura dell'equilibrio tra i poteri, o meglio di un'invasione di campo da parte di un potere nei confronti di un altro, il che è a sua volta indice del fatto che il sistema non è più in grado di usare quei pesi e contrappesi che rappresentano il punto di equilibrio del nostro apparato costituzionale.

Si tratta di una preoccupazione che io personalmente avverto, anche alla luce dell'ultima sentenza della Corte costituzionale, la n. 24 del 2019. A tal proposito, a mio avviso questa sentenza rappresenta una sorta di invito a chiederci dove siamo arrivati, se siamo ormai giunti al termine di un percorso o se, viceversa, c'è ancora qualcosa può essere ancora modificato.

La mia opinione è che, quantomeno nel breve periodo, nulla potrà essere ancora modificato, posto che la Corte costituzionale, con la sentenza in esame, e stante la legislazione vigente, ha fatto tutto quanto era concretamente possibile fare in via interpretativa. È cioè intervenuta sull'unica norma, quella sui traffici illeciti, che appariva totalmente irrispettosa del principio di tassatività. Ciò che di questa operazione mi lascia perplesso, tuttavia, è che l'intervento della Consulta era finalizzato a garantire il rispetto del principio di tassatività alla categoria di cui alla lettera b) dell'art. 1 del codice antimafia, ossia la categoria del «vivere abitualmente con i proventi delle attività illecite». Sotto questo profilo, l'operazione effettuata con la sentenza 24/2019 mi pare si sostanzi in un mero recepimento della giurisprudenza della Corte di cassazione. A ben vedere, infatti, tutti i criteri attraverso i quali vengono oggi individuati i cd. "indici", o elementi di fatto, dai quali desumere se un soggetto viva o meno abitualmente con i proventi delle attività illecite, sono tutti frutto di principi enunciati nelle recenti sentenze della Corte di Cassazione.

Sorge allora una domanda: quanto è rispondente ai canoni di equilibrio del sistema il fatto che la Corte Costituzionale, invece di svolgere la sua funzione abrogativa o confermativa della

---

<sup>9</sup> Art. 80: «1. Salvo quanto previsto dall'articolo 30 della legge 13 settembre 1982, n. 646, le persone già sottoposte, con provvedimento definitivo, ad una misura di prevenzione, sono tenute a comunicare per dieci anni, ed entro trenta giorni dal fatto, al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, tutte le variazioni nell'entità e nella composizione del patrimonio concernenti elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14. Entro il 31 gennaio di ciascun anno, i soggetti di cui al periodo precedente sono altresì tenuti a comunicare le variazioni intervenute nell'anno precedente, quando concernono complessivamente elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14. Sono esclusi i beni destinati al soddisfacimento dei bisogni quotidiani».

rispondenza ad un principio costituzionale, affermi che una norma è rispondente ai principi della Costituzione nella misura in cui vengano rispettati criteri che sono in realtà il frutto di un'elaborazione giurisprudenziale? Si tratta di un problema che, a mio avviso, nei prossimi mesi o anni andrà affrontato. Se, cioè, e fino a che punto, la giurisprudenza è in grado oggi non solo di interpretare norme, ma di crearle.

---

**Dott. Perduca.** Mi permetto di formulare un'osservazione con riguardo all'art. 1 lett. a) del codice antimafia, ritenuta non sufficientemente precisa dalla Corte costituzionale nella cit. sentenza 24/2019. Molto sommessamente, se dovessi scegliere tra l'ipotesi della lettera a) e quella della lettera b) dell'art. 1 del codice antimafia, sarei portato a ritenere che, sul piano letterale, la seconda è più generica della prima se non altro perché il "traffico" della lett. a) sembra rinviare a nozione più limitata di quella espressa da "attività. Ma ciò che conta, puntualizza la Corte costituzionale, è che nel diritto vivente i giudici non siano riusciti a convergere su che cosa debba intendersi per "traffico" sicché l'incertezza che permane sul fondamento della pericolosità generica della lett. a) rimane troppo alta per poter essere accettata.

Riprendendo poi le ultime considerazioni dell'Avv. Palumbo sull'equilibrio tra i poteri, credo che dovremmo valutare con estrema attenzione la rispondenza del procedimento di prevenzione al rispetto dei diritti fondamentali alla luce del criterio di "proporzionalità".

Così rimango perplesso di fronte a confronti troppo veloci tra procedimento di prevenzione e procedimento penale fatti sul presupposto che il secondo sia il "fratello maggiore" del primo e che il secondo debba emularlo. Innanzitutto perché proprio il procedimento penale che pratichiamo ogni giorno mostra ormai limiti preoccupanti tanto sul versante dell'efficacia che della garanzia sicché non mi pare sia il caso di assumerlo come modello virtuoso. E poi, occorre non dimenticare la differenza degli interessi in gioco. All'esito del procedimento di privazione il prevenuto può vedersi limitato – e non privato – della libertà. E quanto alla confisca, essa – anche secondo l'insegnamento della Corte costituzionale – assolve a funzione ripristinatoria neutralizzando l'arricchimento di cui si ha ragione di ritenere di origine delittuosa. E per convincersi che tale arricchimento indebito non sia soltanto categoria giuridica ma realtà imponente – oltre che allarmante – basta ricordare le stime elaborate da più organizzazioni su scala internazionale ed europea, tutte d'accordo nel fissare ad una sola cifra percentuale la porzione del recupero dei profitti da delitto. Non è un caso che la normativa europea di recente abbia manifestato un certa apertura al *nostro* procedimento di prevenzione patrimoniale<sup>10</sup>.

Il principio di proporzione credo poi debba essere d'aiuto nella corretta applicazione delle norme sul procedimento di prevenzione con la consapevolezza di navigare tra una sorta di Scilla e Cariddi, con un potere esecutivo naturalmente portato a non tollerare il vuoto di prevenzione ed una giustizia penale che opera con fatica anche in ragione del suo dispositivo processuale. Insomma, per dirla con una battuta, la scommessa è di riuscire ad esercitare la prevenzione giudiziaria con modalità giuste ed incisive, evitando da un lato il "cortocircuito" del processo amministrativo e dall'altro il "sogno" del processo penale.

Voglio ora fare una domanda diretta soprattutto all'avv. Palumbo. Pensando al procedimento di prevenzione, così come praticato nei Tribunali e nelle Corti – e modellato dalla Corte europea dei diritti umani, dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione – l'esercizio

---

<sup>10</sup> V. Art. 1.1 Regolamento UE 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca

della difesa viene assicurato in misura adeguata oppure si versa in una situazione che necessita ancora di modifiche radicali?

Anticipo la risposta di Pm. Il procedimento di prevenzione è caratterizzato da una fase totalmente segreta, interamente gestita dai pubblici ministeri e alle forze di polizia, che in seguito producono, a giudici e controparti, il risultato del proprio lavoro, il quale è quindi esposto a critiche, controdeduzioni e produzioni avverse. Al contempo, si assiste oggi alla diffusa tendenza dei giudici a mostrarsi particolarmente disponibili dinanzi alle varie richieste di ammissione di prove. Sotto questo profilo il procedimento di prevenzione è una sorta di “happening” o se si preferisce di “campo aperto” dove le parti hanno la massima possibilità di confrontarsi/scontrarsi per far valere le loro ragioni, essendo davvero minime – e del tutto ragionevoli – le regole di esclusione probatoria.

\*\*\*

### *Il giudizio di prevenzione è un giudizio di stampo accusatorio o inquisitorio?*

**Dott. Perduca.** Il giudizio di prevenzione si compone di due fasi. Quella preparatoria è senza dubbio di stampo inquisitorio puro.

---

**Avv. Palumbo.** Provo a rispondere prendendo le mosse da quanto affermato in un passaggio della sentenza 24/2019 della Corte costituzionale. A proposito del procedimento di prevenzione, si legge che esso «pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione detta specificamente per il processo penale, deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni “giusto” processo», di cui agli artt. 111 commi 1, 2 e 6 Cost.». Ad avviso della Corte, dunque, l’art. 111 Cost. può essere sì ritenuto applicabile al procedimento di prevenzione, ma non per intero. Solo i commi 1, 2 e 6. D’altra parte, è ben nota la distinzione tra procedimento e il processo, e la stessa Corte ci dice che il procedimento di prevenzione non deve necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione detta per il processo penale.

Tanto chiarito, occorre però domandarsi: qual è il rapporto tra gli scopi del procedimento di prevenzione e quelli del procedimento penale? Pensiamo ad esempio agli *standard* probatori. Il procedimento penale è retto dal principio dell’oltre ogni ragionevole dubbio; per converso, nel procedimento di prevenzione ragioniamo su elementi di fatto che possono essere qualificati – in senso molto lato – come “indizi”, i quali però non rispondono ai canonici requisiti di gravità, precisione e concordanza, richiesti in sede penale (spesso, anzi, non presentano neppure uno dei predetti requisiti). Nel procedimento di prevenzione, infatti, possiamo considerare “sufficiente” un indizio semplice per irrogare una misura di prevenzione. Si tratta di *standard* probatori a mio avviso ancora insufficienti, specie se si considera il fatto che, nel procedimento di prevenzione, entrano in gioco diritti costituzionalmente garantiti, come il diritto di proprietà e quello di circolazione.

Vero è, d’altra parte, che alcuni recenti interventi legislativi hanno notevolmente avvicinato il procedimento di prevenzione al procedimento ordinario dal punto di vista procedurale. Penso in particolare alla legge n. del 2017<sup>11</sup>; inoltre, per effetto di alcune recenti pronunce giurisprudenziali, lo “*standard* probatorio” è stato innalzato rispetto al passato.

---

<sup>11</sup> L. 17 ottobre 2017, n. 161 – [Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.](#)



Tuttavia, le preoccupazioni a mio avviso permangono. Infatti, la procedura per l'accertamento di responsabilità, nell'ambito del procedimento di prevenzione, è tutto fuorché scientifica, e finisce di fatto col tradursi in un giudizio di merito affidato al giudice. Il rischio, allora, è che venga a crearsi una sorta di "giudice della prevenzione", il quale – per riprendere le considerazioni del Dott. Perduca – si trova ad avere a che fare soprattutto con atti amministrativi.

Per tornare alla domanda iniziale, in merito alla natura del procedimento di prevenzione, risponderai in questo modo: a mio avviso, non c'è niente di più inquisitorio nel nostro ordinamento processuale penale del giudizio abbreviato e, se ci pensiamo, il giudice della prevenzione ragiona ancora oggi sulla base delle carte che fanno parte del fascicolo del pubblico ministero, che trasmigra direttamente nel fascicolo del giudice. Si tratta forse di un parallelo eccessivo ma, in questo senso, credo che il procedimento di prevenzione presenti (come il giudizio abbreviato) molte caratteristiche tipiche del "processo inquisitorio".

---

**Prof. Basile.** Vorrei ora soffermarmi su un altro tema oggetto della nostra discussione, vale a dire gli effetti prodotti nel nostro ordinamento dalla sentenza De Tommaso<sup>12</sup>. Si tratta senza dubbio di una sentenza fondamentale, che richiama fortemente l'attenzione, tanto della dottrina quanto della giurisprudenza – quasi dando uno "scossone" –, sulle misure di prevenzione.

La sentenza De Tommaso è del 2017 e prende dunque in considerazione la giurisprudenza esistente fino al 2014, senza poter dare conto delle evoluzioni che hanno interessato gli anni successivi. Infatti, tra il 2010 e 2017 – dunque anche dopo la pronuncia della De Tommaso –, la giurisprudenza di Cassazione ha fatto enormi progressi in tema di misure di prevenzione, specie con riferimento agli indici sintattici presenti nell'art. 1 del codice antimafia, di cui la Corte si è in più occasioni sforzata di attribuire un significato preciso.

Per converso, tale evoluzione è stata ampiamente presa in considerazione dalla recente sentenza della Corte costituzionale, la quale ha rilevato come, se la lettera *a*) nell'art. 1 del codice antimafia è di fatto "incorreggibile", stante impossibilità di attribuirle un significato preciso, la lettera *b*), invece, abbia acquisito – grazie appunto all'interpretazione giurisprudenziale – connotati di maggior precisione. Peraltro, ritengo che la Corte costituzionale fosse effettivamente legittimata a compiere questa operazione.

Intravedo semmai, in questo percorso intrapreso dalla Corte costituzionale con riguardo alla pericolosità generica, un diverso problema, vale a dire il fatto che, a valle della suddetta pronuncia, il riconoscimento della pericolosità generica presuppone, di fatto, un previo accertamento circa la commissione di delitti. Le misure di prevenzione rischiano così di assumere le sembianze di un duplicato della pena o, talora, di un surrogato della pena. Ad esempio, laddove non sia stato possibile applicare la pena – per intervenuta prescrizione nelle more del giudizio di cassazione, o in ragione dell'intervento di una condizione personale di non punibilità, quale la remissione di querela –, se vi è stato l'accertamento del fatto di reato, se è stata pronunciata una sentenza di condanna ed è stata data esecuzione alla pena, ecco che, in virtù di tutti questi elementi, può farsi applicazione di una misura di prevenzione, perché sussiste il requisito della "attività delittuosa".

---

<sup>12</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, 23 febbraio 2017, *de Tommaso c. Italia*.

La misura di prevenzione, infatti, guarda ora a quello che “il soggetto ha fatto”; va a colpire, cioè, il soggetto che ha già commesso delitto e non quello di cui si vuole prevenire la commissione di un delitto. Tanto è vero che, stando ai risultati di una ricerca condotta all’Università di Milano, i destinatari delle misure di prevenzione, sia generici sia qualificati, sono pressoché tutti recidivi (almeno a Milano).

A tali considerazioni si può aggiungere quella per cui anche il contenuto afflittivo, sanzionatorio e prescrittivo della misura di prevenzione non si differenzia in misura sostanziale da quello proprio della pena. Infatti, la misura di prevenzione non presenta contenuti positivi miranti alla prevenzione del reato, alla socializzazione del soggetto o al cambiamento di ruolo sociale del soggetto, ma si traduce in una serie di provvedimenti che limitano, più o meno fortemente, il soggetto; talvolta si tratta di provvedimenti interdittivi di una serie di attività, il cui contenuto, tuttavia, non è – e non è mai stato, purtroppo – un contenuto positivo di prevenzione.

Uno spazio, pur ridottissimo, di contenuti positivi di natura risocializzante rimane nell’ambito delle prescrizioni atipiche: sempre con riferimento alla realtà milanese, fra le prescrizioni atipiche, si è di recente cominciato a discutere di obblighi di volontariato, di frequentazione del Sert, associazioni e circoli in cui discutono di problematiche di reati sessuali, ecc. Percorsi, cioè, finalizzati alla creazione di condizioni favorevoli a prevenire condotte recidivanti. Lo spazio delle prescrizioni atipiche è però estremamente limitato; inoltre, si tratta di misure al limite della costituzionalità, poiché rischiano di rappresentare una facile via di ingresso per prescrizioni che incidono in modo anche significativo sulla libertà personale. Solo per fare un esempio, si pensi al caso di un individuo sospettato di terrorismo: tra le prescrizioni a contenuto libero che può imporre il giudice, viene disposto tra l’altro il divieto di frequentare la moschea, o di frequentare determinate persone, non propriamente rientranti nelle categorie dei condannati o dei prevenuti, ma che si muovono in un’area che può, a vario titolo, “destare sospetto”.

In definitiva, credo sia importante capire prima di tutto dove questo percorso ci sta portando. Il rischio, a mio parere, è che ci stia portando verso un sistema di misure applicate con garanzie sempre più simili a quelle del procedimento penale, tese a dimostrare, per il passato, la commissione i delitti e i cui contenuti appaiono chiaramente orientati in senso restrittivo-afflittivo. In tal modo, ci ritroveremmo così dinanzi a “un duplicato” delle pene e delle misure di sicurezza.

---

**Avv. Palumbo.** Concordo pienamente. Aggiungerei che il percorso cui ha fatto cenno il Prof. Basile è già stato intrapreso. In particolare, è possibile cogliere, a mio avviso, alcuni “indici” di un progressivo avvicinamento, o addirittura di sovrapposizione, tra misure di prevenzione e misure di sicurezza.

A tal proposito, mi pare interessante notare innanzitutto come tanto le prime, quanto le seconde, pur con le rispettive differenze in punto di momento applicativo (*ante-delictum* le misure di prevenzione e *post-delictum* le misure di sicurezza), perseguano il medesimo scopo, ossia la prevenzione di ulteriori reati.

In secondo luogo, un ulteriore spunto di riflessione è a mio avviso suggerito da una sentenza della Corte costituzionale, la n. 291 del 2013<sup>13</sup>, che ha imposto *ex officio* la rivalutazione della pericolosità sociale al momento della concreta esecuzione della misura di prevenzione. Si

---

<sup>13</sup> Corte cost., 2 dicembre 2013, n. 291.

tratta, mi pare, del medesimo percorso seguito dal legislatore negli anni '90 per far sì che la misura di sicurezza, comminata dal giudice a pena espiata, venisse poi rivalutata dal magistrato di sorveglianza, al momento della sua concreta applicazione. Una delle conseguenze della predetta sentenza della Consulta è stata quella di precludere la possibilità di applicare una misura di prevenzione in mancanza di una rivalutazione della pericolosità. Il che ha comportato, in punto di evoluzione legislativa (è questa una delle modifiche più importanti attuate dalla legge n. 161 dell'ottobre 2017)<sup>14</sup>, il fatto che, se un soggetto ha trascorso più di due anni in stato di custodia cautelare, o comunque in stato di privazione della libertà personale, la pericolosità dev'essere rivalutata.

Insomma, mi pare che in linea generale si vada sempre verso una sovrapposizione tra gli scopi, le modalità, addirittura tra gli stessi requisiti strutturali, delle misure di sicurezza e delle misure di prevenzione. Coglie nel segno, in questo senso, l'osservazione formulata poc'anzi dal Prof. Basile: se il giudice, tra i criteri di cui deve tenere conto per irrogare una misura di prevenzione, deve comunque in qualche modo accertare la commissione di un reato, ecco che anche il carattere fondamentale della misura di prevenzione, cioè la sua applicabilità *ante-delictum*, viene meno.

A mio avviso – e qui faccio un'affermazione probabilmente impopolare (soprattutto in questo periodo storico) –, le misure di prevenzione dovrebbero essere eliminate. Il tanto evocato “bisogno di sicurezza”, alla cui soddisfazione esse sono deputate, mi pare sia in realtà un falso bisogno. D'altra parte, in un clima come quello attuale, caratterizzato da una percezione di minaccia costante alla sicurezza, tanto del cittadino singolo quanto della collettività, è estremamente difficile pensare di poter incidere su un meccanismo – quale è quello alla base delle misure di prevenzione – che, purtroppo, si adatta perfettamente al clima politico corrente.

---

**Dott. Perduca.** Intervengo brevemente su questi ultimi aspetti. Con riguardo alla natura della misura di prevenzione, la Corte costituzionale ne riconosce il peso afflittivo, che viene tuttavia ritenuto una sorta di “*collateral damage*” alla misura posto che il suo scopo è quello di controllare la pericolosità sociale. Si tratta di concettualizzazioni che, ovviamente, si prestano a contestazioni, perplessità e dubbi; tuttavia ritengo che, in linea di principio, sia importante tenere ferma questa *summa divisio* tra i due istituti, misura di prevenzione e pena, quantomeno con riguardo alle finalità.

Con riferimento poi alle osservazioni formulate dall'Avv. Palumbo, mi pare di comprendere che la preoccupazione, in punto rispetto delle garanzie e dei diritti fondamentali nell'ambito del procedimento di prevenzione, attenga soprattutto al tema degli *standard* probatori. Anche sotto questo profilo, occorre chiarire un aspetto importante. E' chiaro cioè che la prognosi non potrà mai essere espressa in termini di certezza oltre ogni ragionevole dubbio e che, pertanto, dovremo necessariamente accontentarci di una previsione in termini di ragionevole possibilità, o di probabilità apprezzabile. Nondimeno, dobbiamo al contempo esigere – e la giurisprudenza mostra di procedere risoluta in questa direzione – è che la suddetta prognosi si basi su un accertamento rivolto al passato, e non su una previsione del futuro.

Tanto chiarito, la domanda centrale diventa: in presenza di quali condizioni potremo qualificare un fatto come “sufficientemente accertato” per costituire elemento sintomatico di

---

<sup>14</sup> L. 17 ottobre 2017, n. 161 – [Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.](#)

pericolosità? Che sia stata esercitata l'azione penale, che sia stata pronunciata una sentenza in primo grado, che sia intervenuta una sentenza definitiva? Naturalmente, la circostanza che uno specifico fatto sia stato vagliato da più giudici, nel rispetto del contraddittorio, in più fasi e gradi del processo penale, dà forte garanzia a che le cose siano andate proprio in un certo modo. Ma quando ciò non accade, la notizia su un fatto di delitto solo perché ancora priva del vaglio di un giudice penale – è il caso ad es. in cui sulla ricostruzione di esso fino a quel momento abbiano lavorato unicamente il Pm e la Polizia giudiziaria – va ritenuta *tamquam non esset*? O al contrario merita comunque di attenzione da parte del giudice di prevenzione, così pienamente legittimato a decidere se il fatto – così fino a quel momento conosciuto – sia comunque in grado di essere assunto quale elemento di conoscenza su cui fondare il giudizio di pericolosità?

Teniamo anche conto, peraltro, dell'esistenza del correttivo, previsto dall'art. 1 del codice antimafia, finalizzato tra l'altro a contenere e impedire il rischio di valutazioni arbitrarie ed incontrollabili. Si tratta dell'avverbio "abituamente" contenuto nella superstita cit.lett. b). Ciò fa sì che il giudice di prevenzione può e deve tenere conto di tutti gli elementi a sua disposizione al fine di operare un giudizio di sintesi che gli consenta di ritenere il proposto persona che non solo viva in tutto o in parte dei proventi di attività delittuose ma che lo faccia abitualmente. Emerge qui, di nuovo, la differenza di "mestiere" tra giudice penale e quello di prevenzione, l'uno concentrato sul fatto di reato e l'altro sui profili devianti della vita di una persona.

Mi domando allora – e mi piacerebbe conoscere la loro opinione sul punto – se il necessario accertamento su delitti ed abitudine di approfittamento dei relativi profitti – e sempre tenendo conto della natura non punitiva, ancorché afflittiva del procedimento di prevenzione – non costituisca un'ulteriore garanzia.

Detto questo, nulla vieta ai *policy makers* di ritenere che l'unica risposta al crimine debba essere la sanzione penale applicata dopo il processo celebrato nel totale rispetto dei requisiti dell'art. 111 Cost. Come accennato, temo però che questo "futuro senza prevenzione" non abbia prospettiva anche perché, come abbiamo già visto, l'esperienza storica segnala come in Italia, si sia sempre avvertita la necessità di una risposta di questo tipo, collaterale a quella penale in senso stretto.

---

**Prof. Basile.** Raccolgo qualche spunto a partire dai Vostri ultimi interventi. Una prima osservazione riguarda l'accertamento dell'abitudine, il quale, come si è rilevato, guarda necessariamente al passato, alla carriera criminale del soggetto. A questo proposito, tra l'altro, è bene ricordare che la giurisprudenza della Cassazione non richiede a tal fine che sia intervenuta una sentenza definitiva di condanna, ma esclude espressamente che possa essere utilizzata una sentenza assolutoria. In tale ipotesi, infatti, la Corte ha chiarito l'inutilizzabilità degli accertamenti effettuati nell'ambito di quel procedimento per ricostruire l'abitudine del soggetto. Con riguardo ai "proscioglimenti", invece, la Cassazione purtroppo non è stata altrettanto chiara e, perciò, sussistono ancora oggi dubbi in ordine all'eventuale utilizzabilità degli accertamenti condotti nell'ambito di vicende giudiziarie concluse con una sentenza di proscioglimento.

Ad ogni modo, quello relativo alla pericolosità è senza dubbio un accertamento rivolto al passato: per questa ragione, a mio modo di vedere, la pericolosità generica rischia di diventare sempre più uno strumento per colpire i recidivi, ossia soggetti che hanno già commesso delitti, i quali sono stati accertati, se non da sentenza definitiva di condanna, perlomeno da più giudici.

Se mi è consentito un parallelo, mi pare possibile individuare una qualche analogia con quanto è accaduto con la sentenza Lucci<sup>15</sup>, nella quale è stato affermato che la confisca penale può essere disposta anche se è intervenuta la prescrizione a condizione, però, che il fatto, nella sua materialità, sia stato oggetto di accertamento nell'ambito di un primo grado di giudizio. Similmente, anche con riguardo all'accertamento della pericolosità generica, non occorre una sentenza di condanna, essendo tuttavia necessario, perlomeno, l'accertamento del fatto nella sua materialità.

Per passare a un diverso argomento, vorrei dedicare una breve riflessione su un diverso tipo di accertamento, rivolto questa volta al futuro, ossia alla prognosi. Da quel che mi è dato di comprendere – ma non ho esperienza professionale diretta sul tema – per applicare una misura di sicurezza, il giudice è tenuto a motivare sulla pericolosità del soggetto e dunque effettuare una prognosi, magari con il supporto di una perizia. Nulla del genere esiste con riguardo alla valutazione della pericolosità finalizzata all'applicazione di una misura di prevenzione. Se quindi, da una parte, sta diventando sempre più accurato l'accertamento che guarda al passato – anche su sollecitazione della giurisprudenza della Cassazione –, dall'altra parte, con riguardo alla prognosi per il giudizio di pericolosità rivolto al futuro (del resto, la pericolosità in senso stretto non può che essere rivolta al futuro) non mi pare si riscontri uno sforzo analogo. Mi pare cioè che la domanda “posto che abbiamo accertato che Tizio ha tenuto una certa condotta nel passato, per quale motivo riteniamo che lo possa fare anche nel futuro?” resti ad oggi priva di risposta. Infatti, nei decreti che ho potuto leggere, non ho trovato passaggi motivazionali stringenti in tema di valutazione prognostica. Pur riconoscendo che tale tipologia di valutazione di pericolosità non potrà mai, in nessun caso e in nessuna sede, presentare lo stesso tasso di solidità di una valutazione “storica”, nondimeno ritengo che proprio questo, l'accertamento della pericolosità rivolta al futuro, rappresenti un fronte sul quale si potrebbe irrobustire il grado di corrispondenza ai principi costituzionali, il grado di civiltà e di equità del sistema di prevenzione.

In questo modo, a mio avviso, si potrebbe poi approdare a un diverso fronte, parimenti bisognoso di modifiche positive, che è quello delle prescrizioni della sorveglianza speciale. In quel contesto, infatti, l'art. 8<sup>16</sup> del codice antimafia contiene un elenco di prescrizioni obbligatorie

---

<sup>15</sup> Cass. pen., Sez. Un., 26 giugno 2015 (dep. 21 luglio 2015), n. 31617, Pres. Santacroce, Rel. Macchia, Ric. Lucci, in *Diritto penale contemporaneo*, 30 luglio 2015.

<sup>16</sup> Art. 8: « 1. Il provvedimento del tribunale stabilisce la durata della misura di prevenzione che non può essere inferiore ad un anno ne' superiore a cinque.

2. Qualora il tribunale disponga l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 6, nel provvedimento sono determinate le prescrizioni che la persona sottoposta a tale misura deve osservare.

3. A tale scopo, qualora la misura applicata sia quella della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e si tratti di persona indiziata di vivere con il provento di reati, il tribunale prescrive di darsi, entro un congruo termine, alla ricerca di un lavoro, di fissare la propria dimora, di farla conoscere nel termine stesso all'autorità di pubblica sicurezza e di non allontanarsene senza preventivo avviso all'autorità medesima.

4. In ogni caso, prescrive di vivere onestamente, di rispettare le leggi, e di non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza; prescrive, altresì, di non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza, di non accedere agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, anche in determinate fasce orarie, di non rincasare la sera più tardi e di non uscire la mattina più presto di una data ora e senza comprovata necessità e, comunque, senza averne data tempestiva notizia all'autorità locale di pubblica sicurezza, di non detenere e non portare armi, di non partecipare a pubbliche riunioni.

5. Inoltre, può imporre tutte le prescrizioni che rinvii necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale, e, in particolare, il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più regioni, ovvero, con riferimento ai soggetti di cui agli articoli 1, comma 1, lettera c), e 4, comma 1, lettera i-ter), il divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione o da minori,

6. Qualora sia applicata la misura dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale o del divieto di soggiorno, può essere inoltre prescritto:

1) di non andare lontano dall'abitazione scelta senza preventivo avviso all'autorità preposta alla sorveglianza;

2) di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni indicati ed a ogni chiamata di essa.

7. Alle persone di cui al comma 6 è consegnata una carta di permanenza da portare con se' e da esibire ad ogni richiesta degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza.

che il giudice della prevenzione è di fatto costretto a applicare, senza possibilità di modularle, anche laddove appaiano inadeguate, in virtù delle caratteristiche della singola situazione concreta. Solo per fare un esempio, pensiamo al caso di un soggetto abitualmente dedito ad attività delittuose (bancarotta fraudolenta, corruzione): è evidente che, in questa ipotesi, l'imposizione dell'obbligo di rientrare nella propria abitazione entro le 10 di sera non rappresenta una misura particolarmente utile o efficace. Diverso sarebbe se si trattasse di fatti di criminalità di strada, nel quel caso la medesima prescrizione avrebbe certamente più senso, posto che il buio notturno potrebbe in qualche modo agevolare l'attività delittuosa. Con riguardo alla sorveglianza speciale, insomma, la mia impressione generale è che ci troviamo davanti un sistema di prescrizioni fortemente "ingessato".

Certo, esistono anche una serie di prescrizioni facoltative, che hanno a mio avviso un potenziale molto positivo, dal momento che si tratta dell'unico strumento al quale è possibile dare contenuti effettivamente risocializzanti; nondimeno – posto che la dizione è «qualsiasi prescrizione utile alla difesa sociale» – mi pare che esse esponano al rischio di atteggiamenti eccessivamente "paternalistico", o autoritario, da parte dei tribunali, che potrebbe tradursi nell'imposizione prescrizioni a contenuto, di fatto, "libero". Occorre peraltro dare anche conto del fatto che, con riguardo alle prescrizioni dell'art. 8, è attualmente in corso un'attenta riflessione da parte della giurisprudenza (se non erro, siamo in attesa delle motivazioni di una pronuncia a Sezioni unite, a seguito di un'ordinanza di rimessione di fine gennaio, proprio su questi temi)<sup>17</sup>. A tal proposito, mi pare importante evidenziare che, in uno dei primissimi pronunciamenti della Cassazione in merito all'art. 8, è stato affermato che deve esserci una corrispondenza tra la tipologia di queste ultime e l'effettiva pericolosità del soggetto. Si tratta di un'interpretazione "positivissima", senza dubbio apprezzabile, orientata nel senso la personalizzazione delle prescrizioni; purtroppo, però, per quanto costituzionalmente conforme, questa interpretazione rischia di porsi in contrasto con il dato legislativo. È pertanto auspicabile, a mio parere, un intervento diretto da parte del legislatore, ad esempio con la previsione di un elenco – ampio – di prescrizioni di vario contenuto, nell'ambito del quale il giudice dovrà scegliere quella più adeguata al pericolo da prevenire, rappresentato da quel determinato soggetto, e compatibilmente con le esigenze di risocializzazione.

\*\*\*

*A vostro avviso, l'affermazione contenuta nella sentenza Gattuso<sup>18</sup>, in relazione alla necessaria attualità della pericolosità mafiosa, può rappresentare uno spunto anche per il giudizio di prognosi di pericolosità?*

**Prof. Basile.** La sentenza Gattuso contiene un riferimento alla pericolosità attuale, ma l'aggettivo "attuale", in quella sede, è inteso nel senso che l'accertamento della pericolosità deve essere riferito, non tanto all'"oggi", quanto, più in generale, al complessivo periodo di riferimento.

L'equivoco terminologico nasce dal fatto che il sistema delle misure di prevenzione mira a colpire la pericolosità del soggetto e, pertanto, vi è la tendenza a continuare a parlare del relativo accertamento come di qualcosa che è rivolto anche al passato. Forse, al fine di uscire dall'equivoco, sarebbe opportuno modificare leggermente i termini del discorso. Sarebbe cioè

---

8. Il provvedimento è comunicato al procuratore della Repubblica, al procuratore generale presso la Corte di appello ed all'interessato e al suo difensore».

<sup>17</sup> Cass., Sez. I, ord. 19 dicembre 2018 (dep. 17 gennaio 2019), n. 2124, Pres. Bonito, Rel. Magi, ric. Acquaviva e altro, in *Diritto penale contemporaneo*, 6 marzo 2019.

<sup>18</sup> Cass. pen., Sez. Un., 30 novembre 2017 (dep. 4 gennaio 2018), n. 111, Pres. Canzio, Rel. Petruzzellis, Ric. Gattuso, in *ivi*, 14 gennaio 2018.

necessario, a mio avviso, ragionare nel senso di considerare il soggetto inquadrabile non tanto in una delle categorie di pericolosità, quanto in una delle categorie dei destinatari della prevenzione (guardando al passato). Nel caso poi della misura di prevenzione personale, egli deve essere “pericoloso”, con giudizio rivolto al futuro; per contro, ai fini della confisca, possono essere colpiti i beni acquisiti nel periodo coincidente con quello nel quale il soggetto era inquadrabile in una delle suddette categorie. A tale ultimo proposito, credo che un particolare merito vada riconosciuto alla sentenza Spinelli<sup>19</sup>, che ha chiarito espressamente la necessità (poi ribadita anche dalla Consulta nella sentenza 24/2019) che esista un legame di ragionevolezza tra la delittuosità e l’acquisizione patrimoniale. Ai fini della confisca, cioè, non occorre un vero e proprio nesso di pertinenzialità; deve tuttavia esserci perlomeno una ragionevole coincidenza temporale.

---

**Avv. Palumbo.** Mi collego a una delle ultime considerazioni formulate dal Prof. Basile, il quale ha giustamente osservato che, nell’ambito delle misure di prevenzione, il termine “pericolosità” è usato in modo improprio. Questo è profondamente vero anche perché, a mio avviso, la pericolosità sociale è un connotato proprio delle misure di sicurezza. In sede di misure di prevenzione, infatti, occorre operare un altro tipo di valutazione di pericolosità, che attiene non alla pericolosità sociale, ma alla pericolosità per la sicurezza pubblica. Si tratta di due concetti diversi. In particolare, quello di pericolosità per la sicurezza pubblica è a mio avviso un concetto particolarmente difficile da definire (e, sul quale, quindi, è anche estremamente difficile motivare).

Questo dato mi offre lo spunto per riflettere anche su un’altra questione, che si ricollega alla domanda posta poc’anzi dal Dott. Perduca, in ordine alla differenza, in termini di garanzie, tra il procedimento di cognizione e quello di prevenzione. Vorrei provare ora a formulare una parziale risposta, a partire da alcune osservazioni.

La prima è la seguente: nell’ipotesi in cui la sussistenza del pericolo per la sicurezza pubblica – presupposto indispensabile dell’art. 6 del codice antimafia<sup>20</sup> per applicare una misura di prevenzione – venga motivata in maniera maldestra o illogica, non è possibile ricorrere in Cassazione avverso la decisione, posto che la possibilità di ricorso è limitata alla la violazione di legge, che si ha solo nei casi di motivazione mancante o apparente.

Una seconda osservazione riguarda la misura del sequestro anticipato dei beni, disposto dal Tribunale *inaudita altera parte* (art. 20 del codice antimafia) e non autonomamente impugnabile. Come noto, nel procedimento penale, un’analoga possibilità è prevista dall’art. 321 *bis* in via del tutto eccezionale, posto che, in tutti gli altri casi, è sempre garantita la facoltà di presentare ricorso immediato a un organo giurisdizionale, qual è il Tribunale del riesame.

Si tratta solo di alcuni esempi, che mi paiono però indicativi dell’esistenza di significative differenze tra i due procedimenti, di cognizione e di prevenzione.

---

<sup>19</sup> Cass. pen., Sez. II, 13 marzo 2018 (dep. 27 marzo 2018), n. 14165, Pres. Diotallevi, Est. Ariolli, ricc. Alma e Brulicchio, in *ivi*, 19 aprile 2018.

<sup>20</sup> Art. 6: «1. Alle persone indicate nell’articolo 4, quando siano pericolose per la sicurezza pubblica, può essere applicata, nei modi stabiliti negli articoli seguenti, la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.

2. Salvi i casi di cui all’articolo 4, comma 1, lettere a) e b), alla sorveglianza speciale può essere aggiunto, ove le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale, o in una o più regioni.

3. Nei casi in cui le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica può essere imposto l’obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.

3-*bis*. Ai fini della tutela della sicurezza pubblica, gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale possono essere disposti, con il consenso dell’interessato ed accertata la disponibilità dei relativi dispositivi, anche con le modalità di controllo previste all’articolo 275-*bis* del codice di procedura penale».

Ad ogni modo, un profilo sul quale vorrei concentrare per un momento l'attenzione riguarda il corretto significato da attribuire alla nozione di "pericolosità per la sicurezza pubblica". In particolare, mi chiedo – e chiedo a voi –: che cosa si intende per sicurezza pubblica, e in che cosa si differenzia dalla sicurezza privata? In alcune ipotesi, certo, il termine appare sufficientemente chiaro. Si pensi ad esempio al caso del soggetto indiziato di appartenere a un'associazione mafiosa: qui viene in luce una condotta delittuosa riconducibile alla categoria dei reati di pericolo, la quale appare di per sé abbastanza coerente con la nozione di pericolosità per la sicurezza pubblica. Ma, nei casi di pericolosità generica, mi pare che sussistano diversi problemi.

---

**Dott. Perduca.** Credo che il concetto di sicurezza pubblica debba necessariamente essere interpretato in senso ampio, dovendo essere inteso come qualcosa di strettamente connesso al carattere seriale e abituale della condotta illecita. Certo che, se invece lo intendiamo come sinonimo di ordine pubblico, o di "sicurezza nelle strade", allora il procedimento di prevenzione troverà applicazione in un numero di casi decisamente ridotto. Forse un aiuto, in punto di definizione, può arrivare dall'elaborazione dottrinale.

---

**Prof. Basile.** A mio parere, per fare luce sul significato da attribuire alla locuzione in parola, può essere utile fare riferimento alla giurisprudenza della Cassazione che afferma che la pericolosità va riferita alle stesse tipologie di reati richiamate tanto nelle categorie di cui alle lettere *a)*, *b)*, e *c)* dell'art. 1 del codice antimafia – relativamente alla pericolosità generica –, quanto in quelle di cui all'art. 4 del codice medesimo<sup>21</sup>. Il soggetto dedito ad attività delittuose che procurino un provento deve essere pericoloso in quanto potenziale autore di reati di questo stesso tipo. Il soggetto deve cioè essere inquadrato in una di queste categorie, e la sua pericolosità

---

<sup>21</sup> Art. 4: «1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano:

- a) agli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-*bis* c.p.;
- b) ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o del delitto di cui all'articolo 418 del codice penale;
- c) ai soggetti di cui all'articolo 1;
- d) agli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*quater*, del codice di procedura penale e a coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché' alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-*sexies* del codice penale;
- e) a coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuano a svolgere una attività analoga a quella precedente;
- f) a coloro che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza;
- g) fuori dei casi indicati nelle lettere d), e) ed f), siano stati condannati per uno dei delitti previsti nella legge 2 ottobre 1967, n. 895, e negli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497, e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato alla lettera d);
- h) agli istigatori, ai mandanti e ai finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti. È finanziatore colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo cui sono destinati;
- i) alle persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, nonché' alle persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del divieto previsto dallo stesso articolo, che sono dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive;
- i-bis*) ai soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640-*bis* o del delitto di cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322 e 322-*bis* del medesimo codice;
- i-ter*) ai soggetti indiziati dei delitti di cui agli articoli 572 e 612-*bis* del codice penale».



deve essere riferita alle stesse categorie delittuose di cui all'art. 1 o di cui all'art. 4. Si tratta di una valutazione rivolta prima al passato e poi al futuro.

Così, ad esempio, l'indiziato di appartenere ad associazioni mafiose presenta elementi che ci consentono di ritenere che egli possa essere stato parte dell'associazione (valutazione rivolta al passato) e che, adesso, egli sia pericoloso per la sicurezza pubblica non in relazione alla futura commissione di furti o di atti corruttivi, ma esclusivamente nei termini in cui egli continuerà a partecipare all'associazione (valutazione rivolta al futuro). Penso a un caso ancora più semplice, vale a dire la situazione del soggetto riconducibile all'art. 4, nella specifica parte in cui fa riferimento alla pericolosità di tipo sportivo. In questa ipotesi, ciò che interessa non è verificare se vi sia o meno il pericolo che, in futuro, questo soggetto possa commettere furti o rapine; al contrario, egli può essere destinatario della misura di prevenzione solo se, guardando al passato, e tenuto conto di quelle specifiche condotte inerenti alle manifestazioni sportive, si ritiene sussistente il pericolo che egli continui a porre in essere comportamenti analoghi.

---

**Dott. Perduca.** In tal modo, però, non vi è un rischio di sovrapposizione del giudizio circa la sussistenza del requisito di cui all'art. 6 co. 1, con il giudizio sull'attualità della pericolosità? O meglio, perché non sostenere che il requisito dell'attualità si fonda proprio sull'art. 6 co. 1?

---

**Prof. Basile.** Assolutamente sì, tanto è vero che, in mancanza del requisito dell'attualità della pericolosità, la misura personale non è applicabile. Con riferimento poi all'applicabilità di una misura patrimoniale, a fronte di una pericolosità personale non più attuale, proprio in questi giorni è stata data notizia della prima confisca applicata a un soggetto ritenuto riconducibile alla categoria dei pericolosi sportivi.

Vorrei concludere il mio intervento chiarendo un ultimo aspetto. La prevenzione è utile. La prevenzione è fondamentale. Ci vuole la prevenzione, ci vuole un ordinamento giuridico che miri a prevenire i reati perché, altrimenti, esso è destinato al fallimento. Soprattutto per i beni personali e per alcuni beni collettivi fondamentali, non è sufficiente un intervento successivo, a reato già consumato, da parte dello Stato. Occorre che lo Stato intervenga prima, per impedire e bloccare la commissione del fatto. In questo senso, la prevenzione è un compito essenziale dello Stato. Il dibattito, quindi, deve a mio avviso focalizzarsi su quali siano gli strumenti non solo efficaci, ma anche costituzionalmente conformi, per realizzare questo obiettivo fondamentale.

Oggi continuiamo a lavorare con un sistema di vecchia generazione, che stiamo lentamente e progressivamente cercando di correggere e riadattare, con risultati spesso (purtroppo) modesti. Forse, allora, occorrerebbe un vero e proprio cambio epocale, che porti a un sistema di prevenzione concepito *ex novo*, il quale miri non a punire velatamente il passato (che è lo scopo del diritto penale in senso stretto), ma a evitare la commissione futura di reati. Un sistema di prevenzione, cioè, che ben si coordini con il sistema delle pene, con il sistema delle misure di sicurezza e con il sistema delle misure cautelari.

---

**Avv. Palumbo.** La mia impressione è che, oramai, il legislatore di oggi – così mettendo in difficoltà, non di rado, anche il giudice si merito – abbia sussunto sotto il concetto di sicurezza pubblica quello che comunemente è definito “ordine pubblico”. In termini di possibili riforme, sono dell'avviso che la prevenzione dei reati non debba necessariamente passare attraverso il sistema delle misure di prevenzione. Si possono cioè prevenire i delitti attraverso vie differenti,

come nel caso delle attività di indagine condotte con strumenti di *intelligence*, potenziando ad esempio la prevenzione sul territorio, con una gestione più efficace delle forze dell'Ordine.

Infine, un'ultima riflessione che mi suggerisce la sentenza della Corte costituzionale n. 24/2019. Ritengo che dopo la sentenza si possa seriamente pensare di lavorare – almeno sul versante processuale della difesa – sul concetto di sicurezza pubblica, che è presupposto indispensabile per l'applicazione della misura di prevenzione. Questa, credo, è la frontiera sulla quale la difesa tecnica nel procedimento di prevenzione deve concentrare la propria attenzione, chiedendo espressamente al giudice un maggiore sforzo per indicare che cosa si intende con “pericolosità per la sicurezza pubblica”, che è un concetto certamente diverso da quello, che oramai siamo abituati a usare (e che appartiene alle misure di sicurezza), di “persona socialmente pericolosa”. A mio avviso, delle due l'una: o si afferma che le due nozioni indicano di fatto la stessa cosa, e allora non vedo la necessità di mantenerle in vita entrambe, oppure – come sembra desumersi anche dalla giurisprudenza costituzionale – si chiarisce che si tratta di concetti distinti, nel qual caso occorrerà allora uno sforzo superiore per risolvere l'attuale confusione interpretativa.