RSD
Rivista Semestrale di Diritto

RIVISTA SEMESTRALE DI DIRITTO

ISSN 2724-2862

Numero 2/2020

Dicembre 2020

ISSN 2724-2862

Direttore Scientifico

Dott.ssa Caterina Del Federico

Direttore

Dott. Riccardo Guarino

Vicedirettori

Dott. Simone Cedrola
Dott. Pasquale La Selva
Dott.ssa Claudia Cantone

Comitato di Direzione

Piera Di Guida, Claudia Calderini, Rossana Grauso, Gianluca Barbetti, Claudia Addona, Mario Nocera

Comitato di Redazione

Giulia Cavallari, Andrea Nicosia, Carlo Pezzullo, Michele D'Onofrio, Rossella Giuliano.

Comitato scientifico

Amedeo Arena (Università Federico II), Marco Bassini (Università Bocconi), Gianluca Bertolotti (Università Roma III), Federico Caporale (Università della Sapienza), Alfonso Maria Cecere (Università Federico II), Alfonso Celotto (Università Roma III), Nicoletta Corrocher (Università Bocconi), Giovanni Comazzetto (Università di Padova), Paolo Costa (Università Cattolica), Massimo Rubino De Ritis (Università Luigi Vanvitelli), Francesco De Santis (Università Federico II), Lorenzo Del Federico (Università di Chieti-Pescara), Massimiliano Delfino (Università Federico II), Gabriele Della Morte (Università Cattolica), Giusella Finocchiaro (Università di Bologna), Federico Girelli (Università Cusano), Lucio Imberti (Università di Milano), Marco Imperiale (Harvard University), Maria Beatrice Magro (Università Marconi), Maria Luisa Mancusi (Università Cattolica), Laurent Manderieux (Università Bocconi), Arturo Maresca (Università della Sapienza), Stefano Mele (Università di Foggia), Alessandro Milone (Università Parthenope), Lilla' Montagnani (Università Bocconi), Fulvio Palombino (Università Federico II), Nicoletta Parisi (Università Cattolica), Elisabetta Pederzini (Università di Torino), Giovanna Petrillo (Università Luigi Vanvitelli), Lucia Picardi (Università Federico II), Cinthia Pinotti (Corte dei Conti, Piemonte), Filippo Pizzolato (Università di Padova), Ludovica Poli (Università di Torino), Concetta Ricci (Università del Molise), Carlo Rossi Chauvenet (Università Bocconi), Andrea Saccucci (Università Luigi Vanvitelli), Adriana Salvati (Università Luigi Vanvitelli), Giovanni Sartor (Università di Bologna), Michele Tamponi (LUISS), Giovanni Terrano (Università Federico II), Roberto Virzo (Università del Sannio), Roberto Zannotti (Università LUMSA), Giovanni Zarra (Università Federico II), Giovanni Ziccardi (Università di Milano).

Sede

Ius in itinere Srls, Via Santa Lucia, 34 Napoli - Partita Iva 08593431219

Info e contatti

Sito web: www.rivistadidiritto.it

Per l'invio dei contributi scrivere a: redazione@iusinitinere.it

Per qualsiasi informazione scrivere a: info@iusinitinere.it

RSD
Rivista Semestrale di Diritto

Indice

Articoli

Dott. Raffaele Cantone – *La prevenzione della corruzione nelle società pubbliche* p. 7

Prof.ssa Nicoletta Parisi e Prof. Dino Rinoldi – *Misure di prevenzione personale e libertà di movimento* p. 67

Saggi

Prof. Alberto Artosi e Dott. Luigi Russi – *Dispositivi sessuali. Il diritto alla prova del sesso artificiale* p. 87

Dott.ssa Valeria Bilotto – *Comunicazione, conoscenza e pubblicazione del provvedimento amministrativo: la corretta individuazione del dies a quo dell'impugnazione nella specifica ipotesi dell'impugnazione dell'aggiudicazione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Breve riflessione alla luce delle risultanze dell'Adunanza Plenaria n. 12/2020.* p. 103

Prof. Lorenzo Del Federico – *La tutela del contribuente nell'evoluzione del diritto tributario internazionale: dagli accordi amministrativi fra autorità fiscali alle procedure arbitrali* p. 130

Dott. Davide Gasparini – *Dai modelli legali al comodato "di terzo genere"* p. 153

Dott.ssa Federica Marconi – *Brevi riflessioni in tema di tutela della privacy durante la pandemia Covid-19. Il caso dell'impiego dei droni per la verifica del rispetto delle misure di contenimento e contrasto alla diffusione del virus* p. 168

Dott.ssa Emanuela Morotti – *Rilievi critici sulla possibilità di configurare l'abuso del promissario acquirente nella nuova disciplina degli immobili da costruire* p. 185

Dott. Andrea Nicosia – *Lo scioglimento degli Enti locali per infiltrazioni mafiose. Riflessioni alla luce della relazione della Commissione d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia dell'Assemblea Regionale Siciliana* p. 198

Dott. Andrea Persichillo – *L'apertura della Corte Costituzionale alla società civile. Alcuni spunti di riflessione* p. 215

Dott. Giacomo Piersanti – *La riparazione pecuniaria ex art. 332 quater c.p.: tra visioni interne e proiezioni convenzionali* p. 235

Dott. Giulio Soana – *L'accesso transfrontaliero alla prova informatica. Oltre il principio di territorialità* p. 254

RSD
Rivista Semestrale di Diritto
ISSN 2724-2862

Misure di prevenzione personale e libertà di movimento

a cura di **Prof.ssa Nicoletta Parisi[1] e Prof. Dino Rinoldi[2]**

ABSTRACT

Il contributo si propone di inquadrare l'approccio che l'ordinamento italiano ha nei confronti della misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza. Seguirà una analisi dell'evoluzione legislativa della materia nel nostro ordinamento e lo studio di un caso portato all'attenzione della Corte europea: caso de Tommaso c. Italia del 23 febbraio 2017 e il conseguente approccio della Corte stessa alla materia in oggetto.

Parole chiave: caso de Tommaso c. Italia, misure di prevenzione personali, misure di prevenzione patrimoniali, CEDU

Sommario: 1. Le misure di prevenzione nella giurisprudenza della Corte europea. – 1.1. Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nell'evoluzione legislativa italiana. - 2. Il caso de Tommaso c. Italia. La fattispecie concreta e i motivi del ricorso. – 2.1. Le questioni di diritto oggetto del ricorso. – 2.2. La questione della illegittima limitazione della libertà di movimento (articolo 2 del Protocollo n. 4). L'approccio generale della Corte europea al tema. – 2.2.1. L'applicazione al caso di specie. – 2.3. La violazione del diritto a un'udienza pubblica (articolo 6, par. 1, CEDU). – 2.4. La non violazione del diritto a un rimedio efficace (art. 13 CEDU). – 2.5. Il diritto a un'equa soddisfazione (articolo 41 CEDU) e al rimborso delle spese processuali. – 3. Le ricadute della sentenza nell'ordinamento italiano. – 3.1. L'impatto sul caso di specie. – 3.2. L'esigenza di sanare l'antinomia fra Convenzione europea e Codice

[1] Nicoletta Parisi è Componente del Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Docente presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.
Lo scritto è destinato al volume curato da A. Di Stasi, *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento italiano (2016-2020),* Cedam-Kluwer, 2020.
[2] Dino Rinoldi è Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea – Università Cattolica del Sacro Cuore. Sebbene il contributo sia frutto di un impegno congiunto, è specificamente attribuito a D.R. il par. 2.

antimafia. In particolare: la soluzione ermeneutica. – 3.3. (segue) L'accertamento della illegittimità costituzionale di parte della normativa sulle misure preventive personali. – 4. Le prospettive future.

1. Le misure di prevenzione nella giurisprudenza della Corte europea

La Corte europea dei diritti dell'uomo si è occupata delle misure di prevenzione vigenti nell'ordinamento italiano in molte occasioni, con riguardo tanto a quelle personali[3] che a quelle patrimoniali[4].
La sentenza nel caso *de Tommaso c. Italia* del 23 febbraio 2017[5] si inserisce nella prima fattispecie, dal momento che il ricorrente – come più a lungo si dirà[6] – lamentava la violazione di propri diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione di salvaguardia[7] a seguito dell'applicazione nei suoi confronti della misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con l'obbligo di soggiorno nel Comune di residenza.
In via del tutto preliminare pare anzitutto opportuno inquadrare l'approccio che l'ordinamento italiano ha nei confronti delle suddette misure, indipendentemente dalla soluzione che è stata data dalla Corte europea al caso implicato e agli effetti di ricaduta sul piano della loro applicazione a seguito della sentenza. A questi due temi si darà attenzione in un secondo tempo[8].

1.1 Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nell'evoluzione legislativa italiana

Come ha ben scritto la Corte costituzionale «le misure di prevenzione personali accompagnano la storia dell'ordinamento italiano sin dalla sua nascita»; ma nonostante questa longevità «il loro preciso statuto costituzionale, rimasto incerto nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, non cessa ancor oggi di ingenerare controversie»[9]: controversie che hanno determinato non

[3] A titolo meramente esemplificativo si ricordano le seguenti sentenze: 6 novembre 1980, ricorso n. 7367/76, *Guzzardi c. Italia*; 22 febbraio 1989, ricorso n. 11152/84, *Ciulla c. Italia*; 22 febbraio 1994, ricorso n. 11152/84, *Raimondo c. Italia;* 6 aprile 2000, ricorso n. 26772/95, *Labita c. Italia*; 8 ottobre 2013, ricorso n. 18675/09, *Monno c. Italia*. La motivazione della sentenza della Corte europea, peraltro, contiene una pressoché completa rassegna dei precedenti.
[4] Sulla compatibilità convenzionale delle misure italiane di prevenzione patrimoniali (confisca e sequestro) la Corte europea si è pronunciata per esempio con sentenze: *Raimondo*, cit.; 5 luglio 2001, ricorso n. 42024/99, *Arcuri e altri c. Italia;* 4 settembre 2001, ricorso n. n. 52439/99, *Riela c. Italia*; 5 gennaio 2010, ricorso n. 4514/07, *Bongiorno e altri c. Italia*; 17 maggio 2011, ricorso n. 24920/07, *Capitani e Campanella c. Italia*; 26 luglio 2011, ricorso n. 55743/08*, Pozzi c. Italia*.
[5] Sentenza resa a seguito di ricorso n. 43395/09.
[6] *Infra*, par. 2.1.
[7] Vengono in rilievo nel caso di specie gli articoli 2 del Protocollo n. 4, privazione della libertà di movimento; 5 CEDU, privazione arbitraria della libertà personale; 6 CEDU, violazione del diritto a un equo processo; 13 CEDU, violazione del diritto a un rimedio effettivo.
[8] Rispettivamente parr. 2.2-2.3-2.4 e 3.
[9] Corte Costituzionale, sentenza del 24 gennaio 2019, n. 24, par. 9.

soltanto giurisprudenza interna contrastante[10], ma anche giudicati internazionali (come quello che si commenta) e dottrina assai divisa.

L'incerto assetto può forse in parte farsi risalire al fatto che queste misure hanno fatto ingresso nell'ordinamento italiano nel quadro della legislazione di polizia adottata nel XIX secolo, proprio agli inizi del Regno d'Italia[11], e sono state riprese nella stessa prospettiva in epoca fascista[12] e soltanto nel 1956[13] un provvedimento ne modificò l'impianto su sollecitazione dell'appena istituita Corte costituzionale[14]. La prospettiva così inaugurata si è ispirata all'art. 13 della Costituzione, ai sensi del quale le misure di polizia sono incompatibili con la riserva di giurisdizione ivi stabilita.

Inizia con ciò un processo – non ancora perfezionato – di progressiva giurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione personali[15], di progressiva loro espansione[16] e di progressiva tipicizzazione dei comportamenti assunti a presupposto dell'adozione di esse da parte del magistrato[17].

Quanto al primo elemento si segnala soltanto che esso si inquadra nell'evoluzione impressa al nostro ordinamento dalla giurisprudenza europea in materia di art. 6 CEDU, capace di determinare persino una modifica dell'art. 111 della Costituzione[18].

Quanto al secondo elemento di evoluzione, si è assistito ad un allargamento dall'originario ambito (l'appartenenza dell'indiziato ad associazioni mafiose) ad altri, quali quelli della criminalità sovversiva, del reato di intestazione fittizia, di reati collegati variamente alla criminalità organizzata e all'associazione a delinquere, fino a reati non connessi a quest'ultima (come gli atti persecutori e legati all'immigrazione), insomma anche a reati monosoggettivi.

---

10 *Infra*, par. 3.

11 Legge 20 marzo 1865, n. 2248, *Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia.*

12 Regio decreto18 giugno 1931, n. 773, *Testo unico di pubblica sicurezza.*

13 Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, modificata a più riprese: v. legge 31 maggio 1965, n. 575; con legge 22 maggio 1975, n. 152 (cosiddetta "*Legge Reale*"); legge 3 agosto 1988, n. 327; è intervenuto infine – come più a lungo si dirà – il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, che ha incorporato le misure di prevenzione nel *Codice antimafia.*

14 Sentenze del 23 giugno 1956, n. 2 e del 3 luglio 1956, n. 11, relative alla non legittimità costituzionale della disciplina vigente, rispettivamente, in tema di esecuzione coattiva dell'ordine di rimpatrio, nonché dell'ammonizione.

15 Se ne veda una sintesi nella sentenza della Corte Costituzionale n. 24/2019, cit., par. 11.1.

16 In questo senso vedi la ben dettagliata ricostruzione che ne fa G. Grasso, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, in *Sist. pen.*, 2020, pp. 2-3 (nonché p. 3 per identico processo nella materia delle misure di prevenzione patrimoniali); F. Menditto, *La sentenza de Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2017, n. 4, p. 127 ss.; Id., *Misure di prevenzione, personali e patrimoniali, e compatibilità con la Cedu, con particolare riferimento all'ampliamento dei destinatari delle misure e all'introduzione del principio di applicazione disgiunta*, in *www.europeanrights.eu*, 1° marzo 2017; Id., *Le Sezioni Unite verso lo statuto della confisca di prevenzione: la natura giuridica, la retroattività e la correlazione temporale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 26 maggio 2014; M. Pelissero, *I destinatari della prevenzione* praeter delictum*: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2017, p. 449 ss.

17 Ancora G. Grasso, op. cit., pp. 3-4; F. Menditto, *La sentenza de Tommaso c. Italia*, cit., specific. p. 160 ss.; R. Magi, *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2017, p. 503 ss.; R. Orlandi, *La 'fattispecie di pericolosità'. Presupposti di applicazione delle misure e tipologie soggettive nella prospettiva processuale*, *ibid.*, p. 476 ss.; M. Pelissero, *I destinatari della prevenzione* praeter delictum: *la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2017, p. 439 ss.; Id., *Le misure di prevenzione*, in *disCRIMEN*, 13 febbraio 2020; F. Viganò, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Dir. Pen. Cont.*, 3 marzo 2017.

18 Per tutti si vedano N. Trocker, *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il "giusto processo" in materia civile: profili generali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, p. 381 ss.; L.P. Comoglio, *I modelli di garanzia costituzionale del processo*, *ibid.*, 1991, p. 677 ss.

Quanto al terzo elemento di evoluzione, esso si è manifestato nell'identificazione di molteplici fattispecie che, infine, possono essere tipicizzate in ipotesi di pericolosità "qualificata" e di pericolosità "generica", secondo rimodulazioni che si sono succedute nel tempo[19]. Di queste ultime – disciplinate al tempo dell'applicazione delle misure di prevenzione personali a Angelo de Tommaso dall'art. 1, nn. 1-2, della legge n. 1423/1956, oggi dall'art. 1, lett. a) e b) del Codice antimafia – tratta la sentenza *de Tommaso*.

L'assetto complessivo che le misure di prevenzione hanno oggi nel Codice antimafia risponde all'esigenza di individuare le categorie di soggetti possibili destinatari di esse[20], la nozione di pericolosità per la sicurezza pubblica[21], il procedimento e le sue garanzie[22].

Le misure di prevenzione patrimoniali sono di più recente acquisizione nel patrimonio giuridico italiano[23]. Esse sono state introdotte, come ancillari alle misure di prevenzione personali (ma oggi da queste indipendenti[24]), dalla "legge Rognoni – La Torre"[25] e oggi sono disciplinare nell'art. 24 del Codice antimafia[26]. Esse non rilevano ai fini della sentenza *de Tommaso*, e tuttavia il fatto di essere ascritte al comparto delle "misure di prevenzione" – e dunque disciplinate congiuntamente dal Codice antimafia – determina l'esigenza di almeno menzionarle, ricordando che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo le ha considerate dalla prospettiva della loro compatibilità convenzionale, in specie con l'art. 1 del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea[27], ovvero della idoneità della normativa che

---

19 Anche sulla spinta delle sentenze della Corte Costituzionale del 22 dicembre 1980, n. 177 e della Corte europea nel caso *Guzzardi*, cit., che hanno poi indotto la riforma posta con legge n. 327/1988.

20 Art. 4 del *Codice antimafia*.

21 Art. 6.1 del *Codice antimafia*.

22 Si tratta di un procedimento *sui generis* retto da regole probatorie e di giudizio diverse da quelle contemplate per i procedimenti penali, come stabilito dagli artt. 5, 7-14 che dispongono in termini di procedimento giudiziario, adozione della decisione, provvedimenti di urgenza, regime delle impugnazioni, esecuzione e sorveglianza speciale.

23 In argomento si rinvia, nella vastissima produzione dottrinale, anzitutto a A. Mangione, *La misura di prevenzione patrimoniale fra dogmatica e politica criminale*, Padova, 2001; e agli Atti del V Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei Professori di diritto penale (Milano, 18.10 novembre 2016) pubblicati nel secondo fascicolo del 2017 della *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, in part~~ie~~. i contributi di Pelissero (p. 439 ss.), Orlandi (p. 470 ss.), Migliucci (p. 485 ss.), Magi (p. 490 ss.), Balbi (p. 505 ss.), Catenacci (p. 526 ss.), Martini (p. 536 ss.), Maugeri (p. 559 ss.), Mangione (p. 614 ss.) e la relazione di sintesi di Pulitanò (p. 635 ss.). *Adde* V. Maiello, *Confisca, CEDU e Diritto dell'Unione tra questioni risolte ed altre ancora aperte*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2012, nn. 3-4, p. 54 ss.; Id., *de Tommaso c. Italia e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione*, in *Dir. Pen. proc.*, n. 3, 6 marzo 2017; V. Manes, *L'ultimo imperativo della politica criminale*: nullum crimen sine confiscation, in AA.VV., *Misure patrimoniali nel sistema penale: effettività e garanzie*, 2016, p. 144 (e in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2015, p. 1277); A.M. Maugeri, P. Pinto de Albuquerque, *La confisca di prevenzione nella tutela costituzionale multilivello: tra istanze di tassatività e ragionevolezza, se ne afferma la natura ripristinatoria (C. cost. 24/2019)*, in *Sist. pen.*, 29 novembre 2019; A.M. Maugeri, *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte Europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della "legge", ma una rondine non fa primavera*, in *Dir. Pen. Cont.*, 6 marzo 2017; Id., *La confisca misura di prevenzione ha natura "oggettivamente sanzionatoria" e si applica il principio di irretroattività: una sentenza "storica"?*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2013, n. 3, p. 352 ss.; F. Mazzacuva, *Le Sezioni Unite sulla natura della confisca di prevenzione: un'altra occasione persa per un chiarimento sulle reali finalità della misura*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015, n. 4, p. 231 ss.; F. Menditto, *Misure di prevenzione, personali e patrimoniali*, cit., par. 4; Id., *Le Sezioni Unite verso lo statuto della confisca di prevenzione*, cit.; F. Viganò, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca "di prevenzione" nell'ordinamento italiano*, in Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano, 2018, p. 885 ss.

24 In virtù della legislazione intervenuta con legge 25 luglio 2008, n. 125, di conversione del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 *recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*.

25 Legge 13 settembre 1982, n. 646.

26 Decreto legislativo n. 159/2011, cit.

27 Le principali sentenze che hanno riguardato l'Italia sono richiamate *supra*, in nota 2.

ne dispone l'applicazione a qualificarsi come appropriata base legale alla limitazione del diritto di proprietà[28].

2. Il caso *de Tommaso c. Italia*. La fattispecie concreta e i motivi del ricorso

Nella materia delle misure di prevenzione è intervenuta da ultimo soltanto la già menzionata sentenza della Corte europea del 23 febbraio 2017, su ricorso (n. 43395/09) presentato da Angelo de Tommaso contro la Repubblica italiana il 28 luglio 2009.

Il ricorso traeva origine dal provvedimento adottato dal Tribunale di Bari (l'11 aprile 2008), che era stata richiesta dalla Procura della Repubblica (l'22 maggio 2007)[29] di applicare una misura di prevenzione personale. Il Tribunale respinse i rilievi presentati (il 6 marzo 2008) nella memoria da de Tommaso, non tenendo conto del preteso errore d'identità fra il ricorrente e altra persona (nata nel 1973, e non nel 1963), dell'ininfluenza dell'evasione ai fini dell'applicazione della misura, dell'essere risalente nel tempo dell'unica condanna (subita nel 2002)[30]. Si pronunciò per l'applicazione della misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza per la durata di due anni con obbligo di soggiorno nel Comune di residenza (Casamassima), sostenendo la pericolosità del ricorrente ai sensi dei parametri espressi dalla legge, la sua attiva propensione al reato e la provenienza dei mezzi di sussistenza di de Tommaso da attività criminose[31].

De Tommaso interpose appello alla Corte di appello di Bari (14 luglio 2008), che accolse il ricorso (28 gennaio 2009) e annullò la misura di prevenzione sulla base di argomentazioni assai articolate. Queste hanno fatto perno sulla necessità di verificare l'"attualità" della situazione, ovvero sul fatto che al momento dell'adozione della decisione applicativa della misura di prevenzione ricorresse una situazione di «pericolosità». La Corte, andando contro la decisione del Tribunale, ha riscontrato che – a seguire la pena interamente scontata per evasione – de Tommaso non aveva più commesso reati (ancorché avesse continuato a frequentare persone pregiudicate), con ciò dando atto dell'effetto risocializzante della pena: la violazione degli obblighi di sorveglianza speciale intervenuti nel mese di aprile 2007 sono infatti da addebitare a diversa omonima persona.

Il ricorso conseguentemente presentato da de Tommaso alla Corte europea sulla base dell'art. 34 CEDU lamentava l'applicazione della misura di prevenzione applicatagli dal Tribunale di Bari sulla base

[28] In modo assai critico sull'attuale assetto normativo e propositivo in termini di riforma dell'assetto giuridico in materia si veda in particolare F. Viganò, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca "di prevenzione"*, cit., pp. 917-918.

[29] Il Pubblico Ministero sosteneva che le precedenti condanne subite da Angelo de Tommaso per spaccio di sostanze stupefacenti, evasione, detenzione illegale di armi ne dimostravano la pericolosità ed erano indicative di sua contiguità con ambienti criminosi.

[30] Le argomentazioni del Tribunale sono espresse diffusamente nella parte "in fatto" della sentenza della Corte europea, parr. 11-16.

[31] Le singole misure di prevenzione individuate dal Tribunale sono elencate nel par. 17 della parte "in fatto" della sentenza della Corte europea.

dell'articolo 5 della legge n. 1423/1956, in violazione degli artt. 5, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art. 2 del Protocollo n. 4.

Il ricorso fu assegnato a una Camera della seconda Sezione della Corte, ai sensi dell'art. 52, par. 1, del regolamento della Corte stessa. La Camera tuttavia declinò la giurisdizione (il 25 novembre 2014) a favore della Grande Camera. Questo evento si determina allorché – se nessuna delle parti si oppone – ricorrano «*gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o se la (…) soluzione [del caso rischi] di dar luogo a un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte*»[32]. Sarà evidente dall'esame delle argomentazioni del caso come ambedue le situazioni siano suscettibili di ricorrere nella situazione di specie: esistono infatti precedenti nella prassi della Corte, anche ma non solo in relazione all'ordinamento italiano[33]; e i profili del caso ben potevano far propendere per l'ipotesi che la Corte potesse determinarsi a modificare la propria giurisprudenza.

La Grande Camera – riunita nella composizione stabilita dalle pertinenti disposizioni[34] – ha ricevuto le osservazioni scritte sulla ricevibilità nonché sul merito del ricorso e ha ascoltato le parti in pubblica udienza (il 20 maggio 2015).

2.1 Le questioni di diritto oggetto del ricorso

La Corte europea ha deliberato all'unanimità la violazione dell'art. 2, par. 2, del Protocollo n. 4, in quanto le misure di prevenzione personali hanno limitato in modo illegittimo la libertà di movimento di de Tommaso; e dell'art. 6, par. 1, CEDU a motivo della mancanza di un'udienza pubblica nell'occasione dell'adozione del provvedimento giudiziario di applicazione delle misure in questione.

Ha deliberato soltanto a maggioranza la non violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU nella parte in cui tutela il diritto a un equo processo (quattrodici voti contro tre) e dell'art. 13 CEDU in relazione al diritto a un rimedio efficace (dodici voti contro cinque).

È stata censurata nel giudizio della Corte europea specificamente la norma italiana che individua i primi due presupposti soggettivi di cosiddetta pericolosità generica (o semplice, come da altri definita): ovvero la norma che si indirizza a «*coloro che debbono ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi*» e a «*coloro che per la condotta e il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose*». Ugualmente è stata censurata la norma che in via generale disciplina in tema di prescrizioni da osservarsi per il caso di pericolosità, in particolare quella di «*vivere onestamente*» e di «*rispettare le leggi*».

---

32 Sulla base di quanto stabiliscono gli artt. 30 CEDU e 72 del Regolamento della Corte.

33 V. al proposito A. Mowbray, *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights*, II ed., Oxford, 2006, ~~II ed.,~~ p. 990; F. Viganò, *Riflessioni sullo statuto*, cit., *passim*; A.M. Maugeri, P. Pinto de Albuquerque, *La confisca di prevenzione*, cit., *passim.*

34 Rilevano gli artt. 26, parr. 4 e 5, CEDU e 24 del Regolamento della Corte EDU.

La sentenza è accompagnata da opinioni parzialmente concorrenti[35] e parzialmente dissenzienti[36].
La Corte (a maggioranza[37]) non ha ritenuto applicabile l'art. 5, par. 1, CEDU, poiché ha reputato che nel caso di specie si versasse in una situazione non di privazione della libertà personale, ma di limitazione della libertà di circolazione. Ora, la collocazione di una doglianza entro l'art. 5 CEDU piuttosto che entro il Protocollo n. 4 era stata già oggetto di esame nel caso *Guzzardi*[38]: allora il provvedimento di prevenzione applicato al ricorrente contemplava non soltanto un regime di stretta sorveglianza sulla sua libertà di movimento, ma anche l'obbligo soggiorno in un Comune diverso da quello residenza: si trattava dunque, secondo la Corte, non tanto di una limitazione della libertà di movimento, ma di una privazione della libertà personale. Sulla base di questa graduazione costantemente sostenuta dalla Corte europea la dottrina si è orientata a valutare che il discrimine fra le due situazioni (governate l'una dall'art. 5 della Convenzione, l'altra dall'art. 2 del Protocollo n. 4) sia di tipo meramente quantitativo[39].

2.2. La questione della illegittima limitazione della libertà di movimento (articolo 2 del Protocollo n. 4). L'approccio generale della Corte europea al tema.

La questione principale affrontata dalla Corte europea – non a caso della sua Grande Camera – si inserisce in un dibattito assai vivace sia a livello internazionale ed europeo[40] che a livello nazionale italiano[41]. Essa riguarda la valutazione circa la ricorrenza dei presupposti sulla base dei quali la limitazione nell'esercizio

35 Del Presidente Raimondi e dei giudici Villiger, Šikuta, Keller e Kjølbro (comune) e Dedov.
36 Dei giudici Sajó, Vučinić, Pinto de Albuquerque e Kūris.
37 Su questa specifica scelta (oltre a quanto si dirà) dissentono il giudice Pinto de Albuquerque e in parte anche il giudice Kūris. Sulle motivazioni della Corte si vedano i parr. 79-90.
38 V. *supra*, nota 1.
39 Così, fra i tanti F. Menditto, *La sentenza de Tommaso c. Italia*, cit., pp. 128-130 e pp. 133-134; V. Del Tufo, *Il diritto penale italiano al vaglio della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: attuazione dei principi della Convenzione e ruolo del giudice interno*, in *www.progettoinnocenti.it*, pp. 3-5.
40 Oltre all'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo rileva anche il vivace dibattito che è andato sviluppandosi in ambito Unione europea, culminato con l'adozione della direttiva 2014/42/UE del 3 aprile 2014 *relativa al congelamento e alla confisca di beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea* e del regolamento (UE) 2018/1805 *per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca* (che seguono tanta legislazione stabilita con decisioni quadro a partire dalla n. 2001/500/GAI: per un inventario rapido si veda L. D'Amore, *La dimensione europea delle confisca*, in *fondazionenazionalecommercialisti.it*). In tema si vedano, fra i tanti, i contributi di A. Balsamo, *Diritto dell'UE e della CEDU e confisca di prevenzione*, in *treccani.it*, 2014; A. Mangiaracina, *L'esecuzione dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro*, in M. Montagna (a cura di), *Sequestro e confisca*, Torino, 2017, p. 551 ss.; B. Piattoli, *L'esecuzione nell'U.E. delle decisioni di confisca*, *ibidem*, p. 576 ss.; A.M. Maugeri, *La lotta all'evasione fiscale tra confisca di prevenzione e autoriciclaggio. La confisca dei proventi dell'evasione fiscale o dei redditi leciti non dichiarati fiscalmente*?, in *Dir. Pen. Cont.*, 2 marzo 2015; Id., *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in *Dir. Pen. Cont.*, 16 gennaio 2019. Secondo recente giurisprudenza della Corte di giustizia il diritto comunitario non osta a provvedimenti di confisca indipendenti dall'accertamento di un reato: sentenza del 19 marzo 2020, in causa C-234/18, *Komisia za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo*. Per un dibattito in materia a livello universale, nell'ambito del contesto UNCAC, si richiama da ultimo la *Note* su *Mutual recognition of non-conviction-based freezing orders and confiscation judgements*, CAC/COSP/WG.2/2019/CRP.1.
41 Per un riferimento puntuale si rinvia a F. Menditto, *La sentenza de Tommaso c. Italia*, cit., pp. 128-130; F. Viganò, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca "di prevenzione" nell'ordinamento italiano*, cit.

di diritti e libertà fondamentali è aderente al dettato convenzionale che accorda alla persona il diritto di libera circolazione e di scelta della propria residenza sul territorio di uno Stato contraente[42].

La disposizione implicata contiene una norma che non protegge diritti assoluti, in relazione ai quali non vi sono cioè margini per limitazioni o deroghe, bensì diritti e libertà di portata relativa, in ordine ai quali dunque la Convenzione consente (anzi vorrei dire: pretende) che lo Stato Parte contraente, al ricorrere di certi presupposti, interferisca nel loro libero e pieno esercizio, limitandolo senza privarne totalmente il titolare, per trovare l'esatto bilanciamento fra diritti e libertà confliggenti[43].

La norma contenuta nell'art. 2, par. 2, del Protocollo n. 4 ha struttura e parametri di funzionamento comuni a tante altre contenute nella Convenzione di salvaguardia e nei suoi Protocolli integrativi, quali in particolare quelle poste a tutela del diritto di ciascun individuo al rispetto della propria vita privata e famigliare[44], della libertà di pensiero, di coscienza e di religione[45], di espressione[46], di riunione e di associazione[47], di sposarsi[48], di proprietà[49] e di non essere espulsi[50], nonché in parte anche del diritto a un equo processo[51]. Queste disposizioni per struttura si articolano con un primo paragrafo, dichiarativo del diritto, al quale segue un secondo paragrafo, che dispone in ordine tanto ai presupposti che consentono alle pubbliche autorità una limitazione nell'esercizio del diritto, quanto agli scopi che legittimano un'ingerenza di queste in ordine a quella limitazione.

I presupposti per il rispetto della legalità convenzionale da parte delle autorità statali che si determinino a limitare l'esercizio del singolo sono rappresentate dall'essere esse adottate «*in accordance with the law*»[52], soltanto se «*necessary in a democratic society*»[53] e comunque se indirizzate al conseguimento di uno degli scopi stabiliti dalle specifiche norme convenzionali. Quest'ultimo presupposto – pur variando da disposizione a disposizione – legittima l'ingerenza a fini di protezione di altre prerogative individuali, a tutela

---

42 Sulla norma in generale, con esclusione degli aspetti che riguardano questo contributo, si vedano: L. Daniele, *Art. 2. Libertà di circolazione*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 877 ss.; B. Nascimbene, *La Convenzione, la condizione dello straniero e la giurisprudenza*, in Id. (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 2002, p. 153 ss.; C. Favilli, *Art. 2 Libertà di circolazione*, in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, II ed., Padova, 2012, p. 858 ss.; D. Ruggiu, *Il concetto di libertà di movimento in Europa. Un'analisi delle norme convenzionali e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Dir. & quest. pubbl.*, 2009, n. 9; M. Capozzolo, *Le limitazioni alla libertà di circolazione (art. 2, Protocollo 4 CEDU)*, in A. Di Stasi (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Vicenza, 2016, p. 1043 ss. Sulla disposizione in quanto applicabile alle misure di sicurezza specificamente v. M. Capozzolo, op. cit., pp. 1054-1059; L. Beduschi, *La giurisprudenza di Strasburgo 2011: il diritto alla libertà personale (art. 5 par. 1 Cedu e art. 2 prot. n. 4 Cedu)*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2012, nn. 3-4.

43 Sul punto (cioè sulla distinzione fra diritti assoluti e diritti relativi) si rimanda a D. Rinoldi, *L'ordine pubblico europeo*, Napoli, 2008, rispettivamente parr. 38 e 39.

44 Art. 8 CEDU.

45 Art. 9 CEDU.

46 Art. 10 CEDU.

47 Art. 11 CEDU.

48 Art. 12 CEDU.

49 Art. 1, Protocollo aggiuntivo.

50 Artt. 1.1-2, Protocollo n. 7.

51 Art. 6 CEDU.

52 Sul significato di «law» (o di «loi» nella formulazione in lingua francese) si rinvia agli approfondimenti (e ai richiami di giurisprudenza) contenuti in D. Rinoldi, *L'ordine pubblico europeo*, cit., par. 41.

53 Sulle due preposizioni contenute nell'unica norma v. ancora D. Rinoldi, *L'ordine pubblico europeo*, cit., parr. 40.2.1 e 40.2.2.

dell'integrità territoriale e istituzionale dello Stato, o ancora per la salvaguardia dell'interesse collettivo, generale, delle persone che insistono entro la medesima comunità territoriale. L'art. 2, par. 2, del Protocollo n. 4 stabilisce che «*No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are (…) in the interests of national security or public safety, for the maintenance of ordre public, for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others*».

Si tratta di presupposti che, in omaggio al principio di sussidiarietà – secondo il quale lo Stato parte contraente è nella condizione migliore per far rispettare i diritti e le libertà fondamentali elencate in essa[54] essendo il principale responsabile nell'assicurare il rispetto della legalità convenzionale[55] –, riconoscono l'esistenza di un margine di apprezzamento delle autorità pubbliche nazionali nella ricerca di un contemperamento fra interessi e diritti che per essere relativi devono andare in reciproco bilanciamento[56]. E ciò anche quando rilevino interessi di portata pubblicistica, dando così conto della complementarità fra protezione dei diritti della persona ed esercizio della sovranità statale[57].

Sulla base di questi principi generali (molto sinteticamente richiamati nella motivazione della sentenza[58]), la Corte valuta il caso concreto.

2.2.1. L'applicazione al caso di specie

In apertura di questa disamina sembra utile chiarire che l'argomentazione della Corte europea si svolge esclusivamente in relazione al primo dei tre presupposti indicati dalla norma come suscettibili di legittimare una limitazione nell'esercizio del diritto di circolazione entro il territorio nazionale. La Corte, infatti – avendo ricostruito l'inidoneità dell'articolo 1, n. 1-2, della legge n. 1423/1956 a fornire un'adeguata base legale per le limitazioni della libertà di circolazione determinate dall'applicazione delle misure di prevenzione personali – non reputa necessario approfondire le altre questioni sottese all'applicazione dell'art. 2, par. 2, del Protocollo n. 4[59]. Occorre, per completezza, segnalare che l'opinione comune concorrente ma dissenziente del Presidente Raimondi e dei giudici Villiger, Šikuta, Keller e Kjølbro proprio su questo punto si distingue, in quanto sostiene che non sia l'impianto normativo a porre

---

54 Ancora D. Rinoldi, *L'ordine pubblico europeo*, cit., cap. III, par. 20, anche per richiami a importante dottrina e giurisprudenza in argomento.

55 Artt. 1 e 13 CEDU.

56 Mi sembra molto significativo l'inquadramento del margine di apprezzamento che si può ricavare da autorevole dottrina: «*the margin doctrine is a technique for weighing and balancing claims and state defenses (…). It is a method of determining aberrant state action, in conjunction with the consensus standard (…) [,] a more formal standard for the determination of deference of state discretion (...) within the vertical division of power between Strasbourg and the State Parties*» (H. Yourow, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamic of European Human Rights Jurisprudence*, Dordrecht, 1996, p. 195).

57 Sulla complementarità in oggetto si rinvia a J.G. Merrills, *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*, II ed., Manchester, 1993, p. 174. Sull'operatività di altri criteri e principi che circostanziano l'utilizzo del margine di apprezzamento da parte di ciascuna Parte contraente non ci si attarda, poiché il discorso non è strettamente funzionale alla sentenza oggetto di commento; si rinvia agli approfondimenti di D. Rinoldi, *L'ordine pubblico europeo*, cit., pp. 321-324.

58 Parr. 106-109.

59 Così par. 127 della sentenza *de Tommaso*.

un problema di legalità convenzionale (poiché la norma è accessibile e conoscibile); sarebbe invece un problema discendente dall'applicazione che di essa ha dato il magistrato, non rispettosa delle esigenze di una società democratica. L'opinione concorrente ma in parte dissenziente sposta dunque l'attenzione dal legislatore al giudice.

Tornando alle argomentazioni della Corte: nell'affrontare la questione del se le misure di prevenzione personale di cui è stato destinatario de Tommaso siano state adottate «*in accordance with the law*», la Corte svolge il proprio pensiero lungo la tradizionale linea di ragionamento che si articola, anzitutto, sulla ricognizione dell'esistenza di una base legale (per l'assunzione della misura limitativa di diritti e libertà: A) l'esistenza di un fondamento legale delle misure di limitazione della libertà[60], poi sulla sua accessibilità (B)[61], infine sulla sua conoscibilità (C))[62].

(A-B) La Corte accerta nel caso di specie l'esistenza di una base legale, individuandola – come peraltro evidente – nella legge n. 1423/1956, che risulta così anche accessibile[63].

La motivazione della Corte europea è sostenuta da un esame molto approfondito della giurisprudenza italiana intervenuta a circostanziare l'applicazione del sistema delle misure di prevenzione personali[64]. Questo approccio si colloca nella tradizionale linea di pensiero della Corte europea, la quale apprezza non tanto la legge in quanto tale, ma la sua effettiva applicazione[65], anche quando i suoi contenuti siano determinati da interventi della giurisprudenza[66].

(C) L'elemento intorno al quale è organizzata gran parte delle argomentazioni della Corte è rappresentato dalla non sufficiente prevedibilità delle conseguenze derivanti dalla condotta tenuta dal destinatario della misura di prevenzione personale. Esse sono scandite per passaggi successivi, a partire dalla prima valutazione: la Corte si interroga sul se l'assetto normativo sia in grado di far prevedere ragionevolmente

---

60 Nella giurisprudenza della Corte europea non rilevano né la posizione che la norma occupa nel sistema delle fonti, né l'autorità dalla quale essa promani, né la sua appartenenza al diritto nazionale piuttosto che al diritto internazionale. Particolarmente interessanti al proposito per l'ordinamento italiano sono le conclusioni alle quali è giunta la Corte europea nel caso *Contrada n. 3 contro Italia* (sentenza del 14 aprile 2015). Sul punto v. G. Diotallevi, *Creazione giurisprudenziale, irretroattività e legalità penale (art. 7 CEDU)*, in A. Di Stasi (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, ~~Padova, 2016,~~ cit., p. 591 ss.

61 La giurisprudenza consolidata sul punto risale al caso *Sunday Times* (sentenza del 26 aprile 1979, par. 50).

62 Nel senso che possa essere considerata "legge" la norma il cui disposto non sia generico, non contempli le condizioni, le circostanze e le procedure atte a determinare la limitazione del diritto individuale v. fra le tante la sentenza della Corte europea del 2 agosto 1984, *Malone*, pp. 32 e 53 ss.; né la norma che non metta in grado il destinatario del provvedimento di «*disposer de renseignements suffisants (…) et (…) de prévoir, à un degré raisonnable, les consequences de nature à dériver d'un acte détérminé*» (sentenza della Corte europea del 26 aprile 1979, *Sunday Times*, par. 49).

63 Parr. 106 e 110-112 della sentenza *de Tommaso*.

64 Si veda la ricognizione effettuata nei parr. 30-68 della sentenza *de Tommaso*, della quale si tiene conto specificamente nella soluzione della questione (par. 115 sentenza *de Tommaso*).

65 Al proposito sono illuminanti le argomentazioni della Corte europea nelle sentenze 6 settembre 1978, ricorso n. 5029/71, *Klass e altri c. Germania*, par. 33; e 13 giugno 1979, ricorso n. 6833/74, *Marckx c. Belgio*, par. 27.

66 L'Italia è stata riguardata dall'applicazione di una norma di origine esclusivamente giurisprudenziale nel caso *Contrada* (risolto con sentenza cit. *supra*, in nota 58), allorché la Corte europea accertò che il reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso – «*risultato di una evoluzione giurisprudenziale*» (par. 74) – non era sufficientemente chiaro e prevedibile.

la restrizione del diritto alle persone nei confronti delle quali le misure di prevenzione sono destinate ad applicarsi[67].

Per dare una risposta a questo interrogativo la Corte si chiede quali siano gli elementi fattuali e le tipologie di condotta che la norma individua a fini di giungere al giudizio di "pericolosità sociale" della persona, stante che questo giudizio rappresenta il presupposto per l'applicazione della misura di prevenzione, anche nella ricostruzione che della norma fa la Corte costituzionale italiana. La valutazione è che la disciplina italiana non dà «*disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che devono essere considerati costituire un pericolo per la società*»[68], cosicché il tribunale competente è portato a basare le proprie decisioni «*sull'esistenza di tendenze criminali "attive" (…)*» pur senza poter attribuire al ricorrente «*alcuno specifico comportamento o attività criminale*» basando il proprio ragionamento «*sull'assunto dell'esistenza di "tendenze criminali"*». La legislazione italiana vigente al momento dell'applicazione delle misure di prevenzione, conclusivamente, non indicava «*con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni*»: non era cioè «*formulata con sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie», e non consentiva «al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione*» di esse[69].

In seconda battuta la Corte si interroga sulla prevedibilità della disciplina italiana dalla prospettiva delle prescrizioni imposte al destinatario della misura di prevenzione[70]. Le prescrizioni stabilite nella legge n. 1423/1956 consistono nell'obbligo di «*vivere onestamente*», «*rispettare le leggi*», «*non dare ragione alcuna di sospetto in ordine alla propria condotta*», «*adattare la propria condotta a uno stile di vita che osservi tutti i summenzionati obblighi*»: nel giudizio della Corte, si tratta di obblighi che non sono «*delimitati in modo sufficiente» neppure nell'interpretazione di essi che ne dà la Corte costituzionale italiana; di obblighi dettati «a tempo indeterminato*», «*per l'intero ordinamento giuridico italiano*», senza individuazione chiara sulle «*specifiche norme la cui inosservanza rappresenterebbe un ulteriore indizio del pericolo rappresentato dalla persona per la società*»[71]; «*senza alcun limite temporale o spaziale*» nell'esercizio della libertà personale in materia di libertà di partecipazione a riunioni pubbliche»[72]. Conclusivamente su questo punto la disciplina in questione è caratterizzata dall'«*imprevedibilità*»[73].

La conseguenza di portata generale che la Corte trae sull'intera questione è che le norme poste a fondamento delle misure di prevenzione personali non costituiscono un'idonea base legale dei provvedimenti limitativi della libertà personale, alla luce delle prescrizioni di cui al Protocollo n. 4.

---

67 Parr. 114-118 sentenza *de Tommaso.*
68 Par. 117 sent. cit.
69 Par. 118 sent. cit.
70 Parr. 119-123 sent. cit.
71 Par. 122 sent. cit.
72 Par. 124 sent. cit.
73 Par. 126 sent. cit.

2.3. La violazione del diritto a un'udienza pubblica (articolo 6, par. 1, CEDU)

A fronte della doglianza di de Tommaso – che sosteneva la rilevanza dell'articolo 6 CEDU anche nel suo "*volet*" penale, sulla base dell'assunto che le misure di prevenzione personali sono applicate sulla base di norme di procedura penale – la Corte si pronuncia secondo la propria tradizionale dottrina: il procedimento in cui è coinvolto il ricorrente (ovvero la «*sorveglianza speciale*») non è paragonabile a una sanzione penale dal momento che esso non attiene alla determinazione di un'accusa penale[74].

Considera invece rilevante il "*volet*" civile sulla base ancora una volta della propria giurisprudenza consolidata[75]: esiste nel caso di specie una «*dispute*» su un «*civil rights and obligations*», che riguarda la portata del diritto e le modalità del suo esercizio essendo l'esito del procedimento direttamente determinante per il diritto in questione[76] e la controversia è «*genuine and serious*»[77]. La doglianza, in particolare, riguardava l'assenza di un'udienza pubblica dinanzi al tribunale e alla Corte d'Appello di Bari; doglianza riconosciuta dal Governo italiano nella dichiarazione unilaterale presentata nell'occasione del tentativo (non positivamente concluso) di composizione amichevole di questa parte del ricorso[78]. Dunque, la Corte conclude che nel merito vi sia stata violazione dell'articolo 6, par. 1, CEDU[79].

Non riconosce invece la violazione dell'articolo 6 nella parte in cui tutela la persona da un procedimento non equo dalla prospettiva principalmente della valutazione delle prove da parte del tribunale di Bari. L'essere stato destinato de Tommaso di un provvedimento della Corte d'appello di Bari che annulla la misura di prevenzione toglie rilevanza alla doglianza[80].

2.4. La non violazione del diritto a un rimedio efficace (articolo 13 CEDU)

La doglianza del ricorrente riguardava il fatto di non aver potuto disporre di un ricorso effettivo per chiedere la riparazione conseguente alla violazione dell'art. 5 CEDU e dell'art. 2 del Protocollo n. 4.

La Corte ripercorre i principi generali applicabili nel caso di specie: precisa dunque che l'art. 13 della Convenzione esige l'esistenza nell'ordinamento della Parte contraente di «*un ricorso (...) in relazione a doglianze che possano essere considerate "sostenibili" dal punto di vista della Convenzione», ricorso che deve ricoprire le caratteristiche dell'effettività, che cioè «permetta alla competente autorità nazionale di trattare la sostanza della pertinente doglianza (…) e di concedere un adeguato conforto*»[81].

---

74 Par. 143 sent. cit.
75 Illustrata per punti nei parr. 144-152 sent. cit.
76 Par. 154 sent. cit.
77 V. *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb)*, 31 August 2019, pp. 6-7. L'espressione è ripresa nel par. 153 sent. cit.
78 Parr. 130 e 137 sent. cit.
79 Par. 168 sent. cit.
80 Par. 172 sent. cit.
81 Parr. 179-180 sent. cit.

Nel caso di specie il ricorrente ha avuto la possibilità di contestare le misure di prevenzione personali davanti alla Corte d'Appello di Bari, che le ha annullate: ciò dimostra tanto l'esistenza quanto l'effettività del mezzo di ricorso esperito[82].

2.5. Il diritto a un'equa soddisfazione (articolo 41 CEDU) e al rimborso delle spese processuali

La Corte, applicando l'articolo 41 della Convenzione, accorda al ricorrente un'equa soddisfazione (pari a 5.000 euro) per il danno non patrimoniale subito per aver scontato un periodo di sorveglianza speciale non legittimo.
Non accorda invece un'equa soddisfazione per il danno patrimoniale, pur richiesta dal ricorrente, dal momento che egli non aveva provveduto a quantificare la somma.
Sulla base della documentazione presentata e accertata dalla Corte, la sentenza stabilisce che a de Tommaso debbano essere rifuse le spese processuali sostenute di fronte ai tribunali interni e alla Corte europea.

3. Le ricadute della sentenza nell'ordinamento italiano

In sintesi riprendendo quanto già osservato, la sentenza della Corte nel caso *de Tommaso* si pronuncia sulla qualità della legislazione italiana vigente al momento dell'applicazione delle misure di prevenzione (legge n. 1423/1956), valutando le norme sulle tipologie di cosiddetta pericolosità semplice e quelle in via generale stabilite in tema di prescrizioni da osservarsi per il caso di pericolosità come non provviste di quella determinatezza e prevedibilità che lo standard convenzionale europeo richiede.
Su questo terreno si è avviato il dibattito interno conseguente.
Vi sono anzitutto alcune premesse di portata generale che occorre prendere in considerazione.
Una prima riguarda l'attualità della sentenza: la disciplina normativa al momento della sentenza perché sostituita dal Codice antimafia, entrato in vigore il 13 ottobre 2011[83]. Tuttavia, le norme oggetto della censura della Corte europea (artt. 1, nn. 1 e 2, nonché 3 e 5) erano nel frattempo state trasposte in modo pressoché pedissequo nel Codice stesso, rispettivamente, nell'art. 1, lett. a) e b), e nell'art. 8.
Dunque, al momento della pronuncia della sentenza l'ordinamento italiano si è trovato nella necessità di valutare come dare esecuzione alla stessa nel caso di specie; e come ripristinare per l'intero ordinamento la legalità convenzionale in costanza di una legge valida e in vigore di contenuto assimilabile alla disciplina censurata dalla Corte europea.

[82] Parr. 181-185 sent. cit.
[83] Più volte modificato, anche nella parte che riguarda le misure di prevenzione, come più a lungo si dirà, a seguito di importante giurisprudenza costituzionale conseguente alla sentenza della Corte europea nel caso *de Tommaso* (sentenze nn. 24 e 25/2019).

Una seconda questione riguarda il fatto che la sentenza della Corte europea esprime un principio frutto di giurisprudenza cosiddetta consolidata[84]. Questa portata per la verità è stata messa in dubbio, ma in modo isolato[85]: si tratta di una tesi difficilmente sostenibile, anche alla luce della elencazione dettagliata e precisa che la Corte costituzionale ha tracciato con la propria giurisprudenza in materia[86], nonché di quanto la stessa Corte europea ha espresso a proposito del valore dei propri precedenti[87]. Si tratta ora di svolgere per punti il discorso.

3.1. L'impatto sul caso di specie

La prima questione in concreto ha riguardato il fatto che la sentenza della Corte europea è immediatamente vincolante per il giudice nazionale e deve essere eseguita nei confronti del danneggiato. Sulla base del ricorso con il quale de Tommaso ha impugnato la sentenza della Corte di Appello di Bari del 5 novembre 2015, la Corte di Cassazione ha pronunciato il suo annullamento per genericità e indeterminatezza dei presupposti[88].

3.2. L'esigenza di sanare l'antinomia fra Convenzione europea e Codice antimafia. In particolare: la soluzione ermeneutica

Sul piano generale si possono ipotizzare diverse vie per ripristinare la legalità convenzionale. Ambedue sono state percorse nel caso di specie.

---

84 Segnalo al proposito l'ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale del Tribunale di Padova (ordinanza 30 maggio 2017), secondo la quale la sentenza della Corte europea nel caso *de Tommaso* «ha una portata precettiva tale che, sebbene non vincolante sul piano formale, si pone sul piano sostanziale quale criterio per l'interprete (…)» non eludibile. Si versa, invece, nel caso di specie, nella situazione che viene identificata con la locuzione di sentenza pilota, come da qualcuno adombrato (L. Capriello, *La repressione della pericolosità sociale: le misure di prevenzione tra le esigenze di tutela dell'ordine sociale ed il difficile inquadramento nell'ordinamento nazionale ed europeo*, in *Giur. pen.*, 26 aprile 2017), poiché non è stata intrapresa dalla Corte europea la procedura prevista per questa situazione (v. art. 61 del Regolamento della Corte europea). Sulla questione si veda M. Bocchi, *In (non) claris fit interpretatio: gli effetti delle sentenze pilota sul diritto a un equo processo, tra revisione del giudicato e rideterminazione della pena*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 1, p. 1 ss.

85 Sentenza del Tribunale di Milano del 7 marzo 2017; e decreto del Tribunale di Milano (sez. autonoma Misure di prevenzione) del 9 ottobre 2018, che dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme che estendono le misure di prevenzione personali all'indiziato di *stalking*, alla luce del Protocollo n. 4 CEDU nell'interpretazione datagli dalla sentenza della Corte europea nel caso *de Tommaso*. Sul decreto v. il commento di G. Tona, in *Dir. Pen. Cont.*, 24 ottobre 2018.

86 Sentenza della Corte Costituzionale del 26 marzo 2015, n. 49, per la quale, dalla prospettiva che qui interessa, si veda V. Mongillo, *La confisca senza condanna nella travagliata dialettica tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo. Lo "stigma penale" e la presunzione di innocenza*, in *Giur. Cost.*, 2015, p. 421 ss.; P. Mori, *Il "predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU": Corte costituzionale 49/2015 ovvero della "normalizzazione" dei rapporti tra diritto interno e la CEDU*, in *SIDIBlog*, 15 aprile 2015 e G. Repetto, *Vincolo al rispetto del diritto CEDU "consolidato": una proposta di adeguamento interpretativo*, in *Rivista AIC*, 10 luglio 2015.

87 Sul punto v. in particolare M.G. Civinini, *Il valore del precedente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Quest. giust.*, 2018, n. 4, par. 5.2; P. Mori, *Il "predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU": Corte costituzionale 49/2015 ovvero della "normalizzazione" dei rapporti tra diritto interno e la CEDU*, in *SIDIBlog*, 15 aprile 2015.

88 Sulla questione sottesa ha fatto chiaramente luce la Corte di Cassazione (a sezioni unite) con la sentenza del 27 aprile 2017, n. 40076, *Paternò*. V. C.M. Pellicano, *La sentenza de Tommaso e gli interventi correttivi della Corte di Cassazione*, in *Magistratura indipendente*, 16 maggio 2020.

Vi è anzitutto la via – privilegiata dalla Corte costituzionale[89] almeno fino a tempo recenti – dell'interpretazione convenzionalmente orientata[90], nell'ottica della valorizzazione del dialogo fra corti interne e internazionali, in particolare europee[91].

Nel caso di specie questa via è stata percorsa dalla Corte di Cassazione che, a più riprese, l'ha utilizzata, dando alle norme implicate nella sentenza della Corte un'interpretazione convenzionalmente orientata. Ha cioè provato a "tassativizzare"[92] le fattispecie di pericolosità generica, intervenendo a precisare le nozioni di comportamento delittuoso, della abitualità del comportamento, di traffico, di provento, nonché precisando gli elementi di fatto della cui valutazione il giudice avrebbe dovuto farsi carico nell'occasione delle misure personali di prevenzione[93]. Ancora ha stabilito che i limiti spaziali e temporali delle misure applicate devono essere indicate dal giudice, a pena di una compressione generalizzata della libertà fondamentale implicata[94]; e che non possa applicarsi una norma così vaga come quella che vieta di partecipare in via generale a pubbliche riunioni[95].

Lo scopo è stato quello di dare vita a una norma giuridica (frutto dell'innesto della giurisprudenza sulla disposizione di rango legislativo) dotata di quelle caratteristiche di determinatezza, precisione e prevedibilità utili a mettere in linea l'ordinamento italiano con lo standard individuato dalla sentenza della Corte europea[96].

---

89 Si veda, fra le tante, la sentenza della Corte Costituzionale del 24 luglio 2009, n. 239, par. 3.

90 In linea generale v. M. Ruotolo, *Quando il giudice deve "fare da sé"*, in *Quest. giust.*, 22 ottobre 2018; in quanto applicata al rapporto fra fonti interne e fonti internazionali (con specifica attenzione alla Convenzione di salvaguardia) v. R.G. Conti, *Ruggeri, i giudici comuni e l'interpretazione*, in *Giust. ins.*, 4 ottobre 2019; e P. Rossi, *L'interpretazione conforme alla giurisprudenza della Corte EDU: quale vincolo per il giudice italiano?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, n. 1.

91 Sul dialogo fra corti interne e corti internazionali si rinvia al solo articolato saggio di A. Ruggeri, *Relazione introduttiva*, in A. Ruggeri, D. Rinoldi, V. Petralia (a cura di), *Vecchie e nuove 'famiglie' nel dialogo tra corti europee e giudici nazionali*, Napoli, 2016, p. 1 ss.

92 L'espressione è utilizzata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24/2019, cit., specific. par. 11.4, ripresa e generalizzata poi da molti commentatori (per tutti v. G. Grasso, op. cit.).

93 Per la sua chiarezza espositiva segnalo qui soltanto la sentenza della Corte di Cassazione, SS.UU., 27 aprile 2017, cit. L'articolata giurisprudenza della Corte di Cassazione è tutta richiamata nella sentenza della Corte Costituzionale, n. 24/2019, cit., specific. par. 11.4. La giurisprudenza è anche molto ben commentata in F. Menditto, *Misure di prevenzione e Corte europea, in attesa della Corte costituzionale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 22 ottobre 2018.

94 Sentenza della Corte di Cassazione SS.UU. ult. cit.

95 Sentenza della Corte di Cassazione, sez. I, del 6 giugno 2018, n. 49731.

96 Corre l'obbligo di segnalare anche l'esistenza di giurisprudenza non conforme all'indirizzo segnalato: in tempi meno recenti v. la sentenza della Corte Costituzionale del 23 luglio 2010, n. 282 (secondo la quale la norma italiana che stabilisce che la persona raggiunta dalle misure di prevenzione «*non deve dare ragione alcuna di sospetto in ordine alla propria condotta*» non sarebbe indeterminata, ponendo il chiaro «*dovere, imposto al prevenuto, di rispettare tutte le norme a contenuto precettivo (…), qualsiasi disposizione la cui inosservanza sia ulteriore indice della già accertata pericolosità sociale*»: par. 2.1; e la norma secondo la quale il soggetto deve «*vivere onestamente*» si risolve «*nel dovere imposto a quel soggetto di adeguare la propria condotta ad un sistema di vita conforme al complesso delle (….) prescrizioni, tramite le quali il dettato di "vivere onestamente" si concreta e si individua*»: op. loc. ult. cit. Per il richiamo di altra giurisprudenza non conforme all'indirizzo segnato dalla Corte di Strasburgo si rinvia a F. Viganò, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca*, cit., *passim.*

3.3. (segue) L'accertamento della illegittimità costituzionale di parte della normativa sulle misure preventive personali

Tuttavia, il continuo riprodursi di ricorsi contro i provvedimenti di misure di prevenzione in corso di esecuzione ha infine determinato più corti a porre la questione di legittimità costituzionale al Giudice delle leggi, così da risolvere l'antinomia sul piano generale.

La Corte costituzionale si è pronunciata con due "sentenze gemelle"[97] (n. 24 e n. 25, ambedue del 24 gennaio 2019), nelle quali le questioni relative alle misure personali e patrimoniali si intrecciano strettamente, occupandosi la prima dei presupposti per l'applicazione delle misure personali e patrimoniali, la seconda del reato che sanziona la violazione delle prescrizioni imposte dalla misura di prevenzione personale[98]. Ancorché esaminino aspetti diversi, dunque, le due decisioni devono essere lette congiuntamente, l'una integrando l'altra e dimostrando comunque un *idem sentire*. Questo è il motivo per il quale, nonostante la sentenza europea nel caso *de Tommaso* si occupi soltanto delle misure personali, in apertura di questo commento[99] si è fatto qualche sintetico cenno anche alle misure patrimoniali.

La sentenza n. 24 è stata adottata a seguito delle ordinanze rimesse dalla Corte d'Appello di Napoli, dal Tribunale di Padova e dal Tribunale di Udine. Essa prende in considerazione la legittimità costituzionale dell'art. 1, lett. a) e b), del Codice antimafia. Nei confronti della prima delle due norme la Corte rileva la sua «*radicale imprecisione*», dal momento che la giurisprudenza nomofilattica della Corte di Cassazione non è riuscita a «*riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile* ex ante *per l'interessato, il disposto (…)*» che riguarda la definizione della locuzione di traffici delittuosi. Infatti, pur tentando di percorrere la soluzione dell'integrazione della norma legislativa per via giurisprudenziale non solo non si è pervenuti a un'unica, congruente, definizione della stessa espressione normativa, ma le definizioni volta a volta prospettate sono contraddistinte da una vaghezza tale da non soddisfare le esigenze prevedibilità e precisione della norma di legge[100].

L'art. 1, lett. a), del Codice antimafia non giustifica dunque le misure personali limitative della libertà di movimento del soggetto implicato e le misure ablative di beni posseduti dallo stesso. Per questo motivo la Corte ne dichiara l'illegittimità alla luce tanto dagli artt. 13 e 42 della Costituzione, quanto dell'art. 117.1 della stessa, in relazione al contenuto degli artt. 2 del Protocollo n. 4 e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

---

[97] Utilizzo un'espressione assai evocativa che è stata coniata allorché la stessa Corte Costituzionale è intervenuta nel 2007 con due "sentenze gemelle" (nn. 348 e 349), anch'esse in materia di adempimento di obblighi internazionali, specificamente derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

[98] Specificamente sulle connessioni fra le due sentenze nn. 24 e 25 v. S. Finocchiaro, *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza de Tommaso della Corte EDU*, in *Dir. Pen. Cont.*, 4 marzo 2019; M. Pelissero, *Le misure di prevenzione*, cit., specific. par. 4.

[99] *Supra*, par. 1.1.

[100] Par. 12.3. sent. ult. cit.

Non ricadono, invece, sotto le stesse censure di illegittimità costituzionale le norme che stabiliscono in quali casi una persona possa essere soggetta alle misure di prevenzione tanto personali che patrimoniali, come stabilito dagli artt. 1, lett. b), e 6 del Codice antimafia: sulla base della giurisprudenza più sopra richiamata, infatti, la Corte reputa congruamente predeterminabili i «*tipi di comportamento (…) assunti a presupposto della norma*»[101].

La sentenza n. 25 origina dall'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione del 26 ottobre 2017[102] che solleva la questione di costituzionalità dell'articolo 75.2 del Codice antimafia a motivo della sua indeterminatezza nella parte in cui prevede come delitto l'inosservanza di prescrizioni quali quelle di «*vivere onestamente*» e di «*rispettare le leggi*». Come si vede, anche questa sentenza è la diretta conseguenza della giurisprudenza europea nel caso *de Tommaso*. La Corte dichiara parzialmente illegittimo l'art. 75, nella parte (comma 2) sollevata dal giudice remittente, nonché nella parte (comma 1) in cui prevede come reato contravvenzionale l'inosservanza delle prescrizioni in questione.

L'ipotesi di pericolosità generica è stata dunque esorcizzata, essendo stato finalmente allontanato il rischio di una deriva verso un diritto penale d'autore[103].

4. Le prospettive future

Non si può infine che concordare con quanto già scritto a proposito del valore "di sistema" di questa giurisprudenza costituzionale, che dà un'«*inquadratura prospettica (…) non più (…) tradizionale, (…) ma rovesciata, una prospettiva* rights based *che non procede più secondo una direzione dall'alto in basso, ma inversa, dal basso verso l'alto, esattamente come la Corte europea impone nell'affermare che, a prescindere dall'inquadramento formale e dalla natura giuridica delle singole misure di prevenzione, esse devono rispettare i presupposti, i criteri ed i limiti di ogni forma di ingerenza statale nelle libertà individuali, ossia base legale, finalità previste dalla legge, necessarietà e proporzionalità*»[104].

Nonostante il contributo dato dalla giurisprudenza tanto di Cassazione che di Corte costituzionale sulla spinta della sentenza della Corte europea nel caso *de Tommaso* la soluzione conseguita nel pensiero di molti «*si rivela solo in parte appagante*»[105]: il sistema delle misure di prevenzione soffrirebbe di «*una evidente ambiguità*», nella prassi sempre più valutato come utile, in dottrina sempre più discusso[106], dovendo

---

101 Par. 12.2 sent. ult. cit.

102 Ordinanza n. 49194, II sez. pen. Vedine un commento in F. Viganò, *Ancora sull'indeterminatezza delle prescrizioni inerenti alle misure di prevenzione: la seconda sezione della Cassazione chiama in causa la Corte costituzionale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2017, n. 10.

103 Si veda R. Magi, *Per uno statuto unitario dell'apprezzamento della pericolosità. Le misure di prevenzione a metà del guado?*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2017, n. 3, p. 135 ss.

104 P. Bernazzani, *Report* su "Le misure di prevenzione", Roma, 5 giugno 2019, pp. 5-6. Più in generale sulla «evoluzione significativa» impressa dalla Corte costituzionale con la propria giurisprudenza in materia penale si veda V. Manes, F. Mazzacuva, *Irretroattività e libertà personale: l'art. 25, secondo comma, Cost., rompe gli argini dell'esecuzione penale*, in *Sist. pen.*, maggio 2020.

105 G. Grasso, op. cit., p. 2.

106 G. Grasso, op. cit., p. 1.

conclusivamente dare di esso un giudizio «*severamente negativo*»[107]; l'assetto conseguito sarebbe soltanto «*a metà del guado*», alla ricerca di sinergie non facili fra il sistema penale in senso stretto e il sistema di prevenzione[108]; le misure di prevenzione sarebbero «*diventate nell'applicazione giurisprudenziale figure onnivore*», capaci di esprimere un diritto penale dell'autore e non del fatto[109]; dunque da abbandonare (in particolare quelle patrimoniali) per evitare di rafforzare fraintendimenti attraverso l'uso spregiudicato delle etichette[110]; da eliminare in quanto fortemente limitative di diritti e libertà fondamentali[111].

In particolare, a chiusura di queste poche note di commento della sentenza *de Tommaso*, desidero fermare l'attenzione su una questione dirimente, quella espressa nell'opinione parzialmente dissenziente del giudice Pinto de Albuquerque, alla quale si richiamano anche i giudici Sajó, Vučinić, e Kūris. L'opinione sposta l'enfasi delle argomentazioni dal piano della prevenzione a quello punitivo[112], ciò implicando anche, conseguentemente, un diverso apprezzamento in ordine alla rilevanza dell'articolo 6 CEDU nel suo "*volet*" penale dalla prospettiva delle garanzie processuali applicabili al procedimento di applicazione delle misure di prevenzione e dei mezzi di ricorso interni esperibili[113].

Non è questa la sede per approfondire la questione. Lo scopo che ci si prefigge è di dare qui soltanto alcuni spunti per la riflessione futura, prendendo a coordinate di riferimento le argomentazioni che sostengono la natura preventiva piuttosto che quella punitiva di siffatte misure[114].

Sul primo fronte si trovano allineati le Corti (Costituzionale italiana, di Cassazione, europea dei diritti dell'uomo). Quanto a quest'ultima, è l'impianto della motivazione della sentenza *de Tommaso* a darne conto[115]. Per la Corte Costituzionale le misure di prevenzione personali non hanno carattere sanzionatorio-punitivo, bensì «*una chiara finalità preventiva (…), mirando a limitare la libertà di movimento del loro destinatario per impedirgli di commettere ulteriori reati, o quanto meno per rendergli più difficoltosa la loro realizzazione, consentendo al tempo stesso all'autorità di pubblica sicurezza di esercitare un più efficace controllo sulle possibili iniziative criminose del soggetto*»[116].

Non viene tuttavia esclusa la natura afflittiva di esse, ma questa portata viene considerata una conseguenza collaterale delle necessarie misure di controllo. Comportando pur sempre una restrizione della libertà personale dell'individuo l'ordinamento italiano presenterebbe ulteriori presidi extra-penali, oltre a quanto disposto dall'art. 2 del Protocollo n. 4: la riserva di giurisdizione (richiesta dall'art. 13 della Costituzione

---

107 Op. ult. cit., p. 36.
108 R. Magi, op. cit., p. 146.
109 M. Pelissero, *I destinati della prevenzione*, cit., p. 445.
110 A. Mangione, *La misura di prevenzione patrimoniale fra dogmatica e politica criminale*, cit., p. 394.
111 A. Manna, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa, 2019, *passim*.
112 Parr. 2-11 opinione dissenziente del giudice Pinto de Albuquerque, che sottolinea la scarsa propensione della Corte europea a «*contrastare questa "errata etichettatura della realtà" (frode delle etichette)*» (specific. par. 9).
113 Parr. 32-58 op. ult. cit.
114 In modo assai approfondito invece F. Viganò, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca*, cit., specific. pp. 887-894.
115 *Supra*, par. 2.2., nel testo all'altezza dell'esponente di nota 72.
116 Sentenza della Corte Costituzionale n. 24/2019, cit., par. 9.7.1.

ma non dalla Convenzione di salvaguardia) aggiungendosi alla riserva di legge pretesa da ambedue i sistemi normativi, sarebbe in grado di elevare addirittura il livello delle garanzie convenzionali[117].

A questa posizione si affianca anche parte della dottrina[118], qualcuno anche utilizzando l'espressione di carattere para-penale delle misure di prevenzione, qualificandole come misure non *ante delictum*, bensì, *ante nova delicta*[119].

Sostiene la natura punitiva (anzi fortemente punitiva) delle misure di prevenzione tanto personali che patrimoniali – in quanto «*misura di reazione ad una serie di reati accertati*»[120] – altra autorevole dottrina[121], che si appoggia anche a giurisprudenza di legittimità[122].

Nonostante questa divisione in campi opposti, un dato è comunque generalmente condiviso: quello relativo all'esigenza di una profonda riflessione che si impone, non essendo state comunque al momento risolte tutte le questioni problematiche sottese all'applicazione delle misure di prevenzione, vuoi sul piano del rafforzamento delle garanzie processuali[123] anche tramite la ridelineazione di un «*giusto procedimento di prevenzione*»[124], vuoi, limitatamente a quelle a contenuto patrimoniale, con una rivisitazione radicale del loro posizionamento nell'ambito del diritto civile[125].

Si può infine auspicare che, nel contrasto di posizioni tanto della giurisprudenza quanto della dottrina, possa rivelarsi utile il ricorso alla procedura di parere consultivo messa in campo dal Protocollo n. 16 annesso alla Convenzione di salvaguardia, quando (e se) l'Italia provvederà a ratificarlo[126].

---

117 Sent. ult. cit., par. 9.7.3.

118 D. Pulitanò, *Relazione di sintesi. Misure di prevenzione e problema della prevenzione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2017, p. 638; F. Menditto, *La sentenza de Tommaso c. Italia*, cit.; F. Viganò, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca*, cit.

119 R. Magi, *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali*, cit., p. 146.

120 G. Grasso, op. cit., p. 4.

121 Si segnala in particolare per la forza delle argomentazioni (e per rappresentare esso la sintesi del pensiero del primo autore e il condensato della citata opinione dissenziente che accompagna la sentenza *de Tommaso*) il contributo di A.M. Maugeri, P. Pinto de Albuquerque, *La confisca di prevenzione nella tutela costituzionale multilivello*, cit.

122 Corte di Cassazione, V sez. pen., sentenza del 13 novembre 2012, n. 14044.

123 G. Grasso, op. cit., par. conclusivo.

124 F. Menditto, *La sentenza de Tommaso c. Italia*, cit., pp. 172-174.

125 F. Viganò, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca*, cit., pp. 909-918.

126 L. Lipari, *Il rinvio pregiudiziale previsto dal Protocollo n. 16 annesso alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU): il dialogo concreto tra le Corti e la nuova tutela dei diritti fondamentali davanti al giudice amministrativo*, in *federalismi.it*, 2017, n. 3.