



CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **24/2019**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

Presidente **LATTANZI** - Redattore **VIGANÒ**

Udienza Pubblica del **20/11/2018** Decisione del **24/01/2019**

Deposito del **27/02/2019** Pubblicazione in G. U. **06/03/2019**

Norme impugnate: Artt. 1, 3 e 5 della legge 27/12/1956, n. 1423; art. 19 della legge 22/05/1975, n. 152 e artt. 1, 4, c. 1°, lett. c), 6, 8, 16, 20 e 24 del decreto legislativo 06/09/2011, n. 159.

Massime: **42469 42470 42471 42472 42473 42474 42475 42476 42477 42478 42479 42484 42485 42486 42487 42488 42489 42490 42491 42492**

Atti decisi: **ordd. 115, 146 e 154/2017**

Massima n. 42469

Titolo

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento nel giudizio incidentale - Deposito tardivo dell'atto - Inammissibilità dell'intervento.

Testo

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956, dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975 e degli artt. 1, 4, comma 1, lett. c), 6, 8, 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, sono dichiarati inammissibili gli interventi di M. S. In entrambi i giudizi in cui essi sono stati spiegati, gli interventi sono avvenuti oltre il termine, previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, di venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio.

Atti oggetto del giudizio

legge 27/12/1956 n. 1423 art. 1

legge 27/12/1956 n. 1423 art. 3

legge 27/12/1956 n. 1423 art. 5

legge 22/05/1975 n. 152 art. 19

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 1

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 4 co. 1 lettera c)

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 6

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 24

Massima n. 42472

Titolo

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personali - Foglio di via obbligatorio e avviso orale - Lamentata violazione dei principi convenzionali in materia di libertà personale - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.

Testo

È dichiarata inammissibile, per irrilevanza, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Padova in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, nonché all'art. 25, terzo comma, Cost. e - come si evince dalla motivazione dell'ordinanza - all'art. 13 Cost., dell'art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011. La norma si limita a disciplinare i presupposti applicativi delle misure del foglio di via obbligatorio e dell'avviso orale, di competenza del questore [mentre nel giudizio principale vengono in esame i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno].

Atti oggetto del giudizio

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 13

Costituzione art. 25 co. 3

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 2

Massima n. 42473

Titolo

Rilevanza della questione incidentale - Norma applicabile nel giudizio a quo - Ammissibilità della questione.

Testo

È ammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Padova, dell'art. 4, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 159 del 2011. La questione è da intendersi come mirante alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione indicata nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal capo II del titolo I del libro I del decreto (e cioè la misura della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, prevista dal successivo art. 6) si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lett. a) e b).

Atti oggetto del giudizio

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 4 co. 1 lett. c)

Massima n. 42474

Titolo

Prospettazione della questione incidentale - Censure riferite a norma presupposto per l'adozione di misure nel giudizio a quo (nella specie: misure di prevenzione) - Conseguente rilevanza - Ammissibilità delle q u e s t i o n i .

Testo

È ammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Padova, dell'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011. Essa è da intendersi come finalizzata alla dichiarazione di illegittimità della disposizione censurata nella parte in cui essa stabilisce che le misure di prevenzione del sequestro e della confisca, disciplinate dai successivi artt. 20 e 24, si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lett. a) e b), del medesimo decreto legislativo.

Atti oggetto del giudizio

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 16

Massima n. 42475

Titolo

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personali - Tipologia e presupposti oggettivi - Denunciata violazione del principio convenzionale di sufficiente tassatività delle misure restrittive della libertà personale - Aberratio ictus - Inammissibilità delle questioni.

Testo

Sono dichiarate inammissibili, per aberratio ictus, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Corte d'appello di Napoli e dal Tribunale di Udine in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, dell'art. 3 della legge n. 1423 del 1956, nonché quella promossa dal Tribunale di Padova sul corrispondente art. 6 del d.lgs. n. 159 del 2011. Tali disposizioni si limitano a disciplinare la tipologia delle misure di prevenzione personale e i loro presupposti oggettivi, mentre i diversi petita enunciati dai rimettenti riguardano esclusivamente l'individuazione dei potenziali destinatari delle m i s u r e .

Atti oggetto del giudizio

legge 27/12/1956 n. 1423 art. 3

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 6

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 2

Massima n. 42476***Titolo***

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione patrimoniali - Sequestro e confisca - Presupposti oggettivi e procedura applicativa - Denunciata violazione del diritto di proprietà e di iniziativa economica, come tutelati in via convenzionale - Aberratio ictus - Inammissibilità delle questioni.

Testo

Sono dichiarate inammissibili, per aberratio ictus, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Padova in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, degli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, che disciplinano i presupposti oggettivi e la procedura applicativa delle misure del sequestro e della confisca. Tali profili risultano estranei ai diversi petita.

Atti oggetto del giudizio

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 20

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 24

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 2

Massima n. 42477***Titolo***

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personali - Contenuto - Denunciata violazione del principio convenzionale di sufficiente tassatività delle misure restrittive della libertà personale, nonché del principio di legalità delle misure restrittive di essa - Pressoché totale difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza - Inammissibilità delle questioni.

Testo

Sono dichiarate inammissibili, per pressoché totale difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte d'appello di Napoli e del Tribunale di Udine in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, dell'art. 5 della legge n. 1423 del 1956 e del corrispondente art. 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, quest'ultimo censurato anche dal Tribunale di Padova in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, nonché all'art. 25, terzo comma, Cost. e - come si evince dalla motivazione dell'ordinanza - all'art. 13 Cost., che disciplinano il contenuto delle misure di prevenzione personali. I giudici a quibus incentrano le loro argomentazioni sul difetto di precisione delle norme che stabiliscono i presupposti applicativi delle misure (personali e/o patrimoniali) che vengono di volta in volta in considerazione, e non già sull'imprecisione delle prescrizioni che costituiscono il contenuto delle misure stesse.

Atti oggetto del giudizio

legge 27/12/1956 n. 1423 art. 5

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 8

Parametri costituzionali

Costituzione art. 13

Costituzione art. 25 co. 3

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 2

Massima n. 42478

Titolo

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione patrimoniale - Sequestro e confisca - Destinatari - Soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi - Denunciata violazione del diritto convenzionale alla libertà di circolazione - Inconferenza del parametro - Inammissibilità della questione.

Testo

È dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, formulata dalla Corte d'appello di Napoli in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU. Il parametro interposto invocato (relativo al diritto alla libertà di circolazione) risulta inconferente rispetto alla disposizione censurata.

Atti oggetto del giudizio

legge 22/05/1975 n. 152 art. 19

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 2

Massima n. 42479

Titolo

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personale - Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno - Destinatari - Soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi - Disciplina - Denunciata violazione del principio convenzionale di sufficiente tassatività delle misure restrittive della libertà personale - Disposizioni non applicabili ratione temporis nel giudizio principale -

Inammissibilità

delle

questioni.

Testo

Sono dichiarate inammissibili, per mancanza di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Napoli in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, degli artt. 1, 4, comma 1, lett. c), 6, 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011. La stessa ordinanza di rimessione dà atto che nel giudizio principale dovrebbero trovare applicazione, *ratione temporis*, le sole disposizioni della legge n. 1423 del 1956, nonché (in riferimento alle misure patrimoniali) l'art. 19 della legge n. 152 del 1975.

Atti oggetto del giudizio

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 1

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 4 co. 1 lett. c)

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 6

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 16

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 20

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 24

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 2

Massima n. 42484

Titolo

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personale - Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno - Destinatari - Soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi - Denunciata violazione del principio di sufficiente tassatività delle misure restrittive della libertà personale, anche in via convenzionale - Disposizioni non applicabili *ratione temporis* nel giudizio principale - Inammissibilità delle questioni.

Testo

Sono dichiarate inammissibili, per irrilevanza, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, comma 1, lett. c), 6 e 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, sollevate dal Tribunale di Udine in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU. Il decreto legislativo indicato non è applicabile *ratione temporis* nel giudizio a quo, posto che la stessa ordinanza di rimessione dà atto di dover decidere sulla revoca di una misura patrimoniale adottata prima della sua entrata in vigore.

Atti oggetto del giudizio

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 1

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 4 co. 1 lett. c)

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 6

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 8

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 2

Massima n. 42485

Titolo

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personale - Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno - Destinatari - Soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi - Radicale imprecisione della fattispecie - Violazione del principio, anche convenzionale, di sufficiente tassatività delle misure restrittive della libertà personale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 13 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, l'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, nel testo vigente sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui consente l'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, anche ai soggetti indicati nel numero 1). La fattispecie censurata dalla Corte d'appello di Napoli e dal Tribunale di Udine nella sola parte in cui consente l'applicazione delle misure di prevenzione indicate a "coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi", è affetta da radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza della Corte EDU (de Tommaso) del 2017, secondo la quale le misure di prevenzione disciplinate dall'ordinamento italiano sono legittime in quanto sussista un'idonea base legale, una finalità legittima, e la necessità della limitazione in rapporto agli obiettivi perseguiti. Alla giurisprudenza, infatti, non è stato possibile riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile ex ante per l'interessato, il disposto normativo in esame, poiché sul punto convivono due contrapposti indirizzi interpretativi, che definiscono - in modo generico e tutt'altro che congruente - il concetto di «traffici delittuosi» e pertanto non appaiono in grado di selezionare, nemmeno con riferimento alla concretezza del caso esaminato dal giudice, i delitti la cui commissione possa costituire il ragionevole presupposto per un giudizio di pericolosità del potenziale destinatario della misura. Né siffatte nozioni di «traffici delittuosi», dichiaratamente non circoscritte a delitti produttivi di profitto, potrebbero mai legittimare dal punto di vista costituzionale misure ablative di beni posseduti dal soggetto che risulti avere commesso in passato tali delitti, difettando in tal caso il fondamento stesso di quella presunzione di ragionevole origine criminosa dei beni, che costituisce la ratio di tali misure. (*Precedente citato: sentenza n. 177 del 1980*).

Atti oggetto del giudizio

legge 27/12/1956 n. 1423 art. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 13

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 2

Massima n. 42486

Titolo

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione patrimoniale - Sequestro e confisca - Destinatari - Soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi - Radicale imprecisione della fattispecie - Violazione dei diritti di proprietà di iniziativa economica, tutelati anche in via convenzionale - Illegittimità costituzionale in parte
q u a .

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, l'art. 19 della legge n. 152 del 1975, nel testo vigente sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che il sequestro e la confisca previsti dall'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965 si applicano anche alle persone indicate nell'art. 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956. La fattispecie censurata dalla Corte d'appello di Napoli nella sola parte in cui consente l'applicazione delle misure di prevenzione indicate a "coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi", è affetta da radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza della Corte EDU (de Tommaso) del 2017, secondo la quale le misure di prevenzione disciplinate dall'ordinamento italiano sono legittime in quanto sussista un'idonea base legale, una finalità legittima e la necessità della limitazione in rapporto agli obiettivi perseguiti. Alla giurisprudenza, infatti, non è stato possibile riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile ex ante per l'interessato, il disposto normativo in esame, poiché sul punto convivono due contrapposti indirizzi interpretativi, che definiscono - in modo generico e tutt'altro che congruente - il concetto di "traffici delittuosi" e pertanto non appaiono in grado di selezionare, nemmeno con riferimento alla concretezza del caso esaminato dal giudice, i delitti la cui commissione possa costituire il ragionevole presupposto per un giudizio di pericolosità del potenziale destinatario della misura. Né siffatte nozioni di "traffici delittuosi", dichiaratamente non circoscritte a delitti produttivi di profitto, potrebbero mai legittimare dal punto di vista costituzionale misure ablative di beni posseduti dal soggetto che risulti avere commesso in passato tali delitti, difettando in tal caso il fondamento stesso di quella presunzione di ragionevole origine criminosa dei beni, che si è visto costituire la ratio di tali misure. (*Precedente citato: sentenza n. 177 del 1980*).

Atti oggetto del giudizio

legge 22/05/1975 n. 152 art. 19

Parametri costituzionali

Costituzione art. 42

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 1

Massima n. 42487

Titolo

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personale - Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno - Destinatari - Soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi - Radicale imprecisione della fattispecie - Violazione del principio, anche convenzionale, di sufficiente tassatività delle misure restrittive della libertà personale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 13 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, l'art. 4, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal capo II (e cioè la misura della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, prevista dal successivo art. 6) si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lett. a). La fattispecie censurata dal Tribunale di Padova nella sola parte in cui consente l'applicazione delle misure di prevenzione indicate a "coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi", è affetta da radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza della Corte EDU (de Tommaso) del 2017, secondo la quale le misure di prevenzione disciplinate dall'ordinamento italiano sono legittime in quanto sussista un'idonea base legale, una finalità legittima e la necessità della limitazione in rapporto agli obiettivi perseguiti. Alla giurisprudenza, infatti, non è stato possibile riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile ex ante per l'interessato, il disposto normativo in esame, poiché sul punto convivono due contrapposti indirizzi interpretativi, che definiscono - in modo generico e tutt'altro che congruente - il concetto di "traffici delittuosi" e pertanto non appaiono in grado di selezionare, nemmeno con riferimento alla concretezza del caso esaminato dal giudice, i delitti la cui commissione possa costituire il ragionevole presupposto per un giudizio di pericolosità del potenziale destinatario della misura. Né siffatte nozioni di "traffici delittuosi", dichiaratamente non circoscritte a delitti produttivi di profitto, potrebbero mai legittimare dal punto di vista costituzionale misure ablative di beni posseduti dal soggetto che risulti avere commesso in passato tali delitti, difettando in tal caso il fondamento stesso di quella presunzione di ragionevole origine criminosa dei beni, che costituisce la ratio di tali misure. (*Precedente citato: sentenza n. 177 del 1980*).

Atti oggetto del giudizio

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 4 co. 1 lett. c)

Parametri costituzionali

Costituzione art. 13

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 2

Massima n. 42488

Titolo

Thema decidendum - Accoglimento della questione di legittimità costituzionale in riferimento a uno dei parametri evocati - Assorbimento della questione riferita a ulteriore parametro.

Testo

Accolte in parte qua, per violazione degli artt. 13 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 159 del 2011, resta assorbita la questione relativa all'art. 25, terzo comma, Cost.

Atti oggetto del giudizio

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 4 co. 1 lett. c)

Parametri costituzionali

Costituzione art. 25 co. 3

Massima n. 42489

Titolo

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione patrimoniale - Sequestro e confisca - Destinatari - Soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi - Radicale imprecisione della fattispecie - Violazione dei diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati anche in via convenzionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, l'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che le misure di prevenzione del sequestro e della confisca, disciplinate dai successivi artt. 20 e 24, si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, comma 1, lett. a). La fattispecie censurata dal Tribunale di Padova nella sola parte in cui consente l'applicazione delle misure di prevenzione indicate a "coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi", è affetta da radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza della Corte EDU (de Tommaso) del 2017, secondo la quale le misure di prevenzione disciplinate dall'ordinamento italiano sono legittime in quanto sussista un'idonea base legale, una finalità legittima, e la necessità della limitazione in rapporto agli obiettivi perseguiti. Alla giurisprudenza, infatti, non è stato possibile riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile ex ante per l'interessato, il disposto normativo in esame, poiché sul punto convivono due contrapposti indirizzi interpretativi, che definiscono - in modo generico e tutt'altro che congruente - il concetto di "traffici delittuosi" e pertanto non appaiono in grado di selezionare, nemmeno con riferimento alla concretezza del caso esaminato dal giudice, i delitti la cui commissione possa costituire il ragionevole presupposto per un giudizio di pericolosità del potenziale destinatario della misura. Né siffatte nozioni di "traffici delittuosi", dichiaratamente non circoscritte a delitti produttivi di profitto, potrebbero mai legittimare dal punto di vista costituzionale misure ablativo di beni posseduti dal soggetto che risulti avere commesso in passato tali delitti, difettando in tal caso il fondamento stesso di quella presunzione di ragionevole origine criminosa dei beni, che costituisce la ratio di tali misure. (*Precedente citato: sentenza n.*

Atti oggetto del giudizio

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 16

Parametri costituzionali

Costituzione art. 42

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 1

Massima n. 42490***Titolo***

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personali e patrimoniali - Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, sequestro e confisca - Destinatari - Soggetti che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose - Sufficiente determinatezza, in via interpretativa, dei tipi di comportamento assunti a presupposto della misura.

Testo

Se la radicale imprecisione dell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956 e dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, entrambi nel testo vigente sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011, nonché degli artt. 4, comma 1, lett. c), e 16 del d.lgs. n. 159 del 2011, tutti limitatamente alla parte in cui stabiliscono che le misure di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, nonché del sequestro e della confisca, si applichino anche a "coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi", ne determina l'illegittimità costituzionale, tali disposizioni si sottraggono invece alle medesime censure - riferite complessivamente agli artt. 13, 25, secondo comma, 42 e 117, comma primo, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU - nella parte in cui consentono di applicare le suddette misure di prevenzione ai soggetti indicati nell'art. 1, numero 2), della legge n. 1423 del 1956, poi confluito nell'art. 1, lett. b), del d.lgs. n. 159 del 2011, ossia a "coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose". Infatti, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale successiva alla sentenza della Corte EDU (de Tommaso) del 2017, risulta oggi possibile assicurare in via interpretativa contorni sufficientemente precisi alla fattispecie censurata dalla Corte d'appello di Napoli e dai Tribunali di Udine e di Padova, sì da consentire ai consociati di prevedere ragionevolmente in anticipo in quali «casi» - oltre che in quali "modi" - essi potranno essere sottoposti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nonché alle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca. Le "categorie di delitto" che possono essere assunte a presupposto delle misure sono in effetti suscettibili di trovare concretizzazione in virtù del triplice requisito - da provarsi sulla base di precisi elementi di fatto, di cui si dovrà dare conto puntualmente nella motivazione - per cui deve trattarsi di: a) delitti commessi abitualmente (e dunque in un significativo arco temporale) dal soggetto, b) che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui, c) i quali a loro volta costituiscano - o abbiano costituito in una determinata epoca - il suo unico reddito, o quanto meno una componente significativa di tale reddito, cui

aggiungersi, ai fini dell'applicazione della misura della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, la valutazione dell'effettiva pericolosità del soggetto per la sicurezza pubblica. Quanto, invece, alle misure patrimoniali del sequestro e della confisca, i requisiti enucleati dovranno essere accertati in relazione al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l'illecito incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare. (*Precedente citato: sentenza n. 177 del 1980*).

Se il presupposto giustificativo della confisca di prevenzione - e pertanto del sequestro, che ne anticipa provvisoriamente gli effetti - è la ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita, che ne giustifica l'ablazione in favore della collettività, essa non conduce necessariamente a riconoscere la natura sostanzialmente sanzionatorio-punitiva delle misure in questione; e non comporta, pertanto, la sottoposizione delle misure medesime allo statuto costituzionale e convenzionale delle pene. Tuttavia, allorché si versi al di fuori della materia penale, non può del tutto escludersi che l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione. (*Precedente citato: sentenza n. 33 del 2018*).

Atti oggetto del giudizio

legge 27/12/1956 n. 1423 art. 1

legge 22/05/1975 n. 152 art. 19

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 4 co. 1 lett. c)

decreto legislativo 06/09/2011 n. 159 art. 16

Parametri costituzionali

Costituzione art. 13

Costituzione art. 25 co. 2

Costituzione art. 42

Costituzione art. 117 co. 1

Altri parametri e norme interposte

Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 1

Massima n. 42491

Titolo

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personali - Finalità preventiva anziché punitiva - Effetto restrittivo sulla libertà personale - Necessità di rispettare i principi a sua tutela (in particolare: riserva

assolute di legge e di giurisdizione).

Testo

La circostanza che, ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione personale, siano comunque necessari elementi che facciano ritenere pregresse attività criminose da parte del soggetto, non comporta che tali misure abbiano nella sostanza carattere sanzionatorio-punitivo, sì da chiamare in causa necessariamente le garanzie che la CEDU, e la stessa Costituzione, sanciscono per la materia penale. Esse, imperniate su un giudizio di persistente pericolosità del soggetto, hanno una chiara finalità preventiva anziché punitiva, 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. Poiché l'esecuzione delle misure di prevenzione comporta una restrizione della libertà personale, conseguentemente in tanto possono considerarsi legittime, in quanto rispettino i requisiti cui l'art. 13 Cost. subordina la liceità di ogni restrizione alla libertà personale, tra i quali in particolare la riserva assoluta di legge (rinforzata) e la riserva di giurisdizione. In tal modo, gli esiti cui è approdata la giurisprudenza costituzionale italiana in tema di misure personali di prevenzione finiscono per attribuire un livello di tutela ai diritti fondamentali dei destinatari della misura della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, superiore a quello assicurato in sede europea. Infatti, alle garanzie (richieste anche nel quadro convenzionale) di: a) di una idonea base legale delle misure in questione e b) della necessaria proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati, si affianca quella ulteriore c) della riserva di giurisdizione. (*Precedenti citati: sentenze n. 335 del 1996, n. 177 del 1980, n. 46 del 1964, n. 29 del 1961, n. 11 del 1956 e n. 2 del 1956*).

Parametri costituzionali

Costituzione art. 13

Massima n. 42492

Titolo

Reati e pene - Responsabilità penale - Garanzie - Precisione del precetto penale - Carenza - Impossibilità, nei paesi di tradizione continentale, di surroga da parte dell'interpretazione giurisprudenziale - Possibile intervento giurisprudenziale, se costante e uniforme nonché al di fuori della materia penale, volto a predeterminare le condizioni di limitazione di diritti costituzionali e convenzionali.

Testo

In materia di responsabilità penale, l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali costanti non vale, di per sé, a colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale; pertanto nessuna interpretazione può surrogarsi integralmente alla praevia lex scripta, con cui si intende garantire alle persone la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d'azione e ciò in quanto nei paesi di tradizione continentale, e certamente in Italia è indispensabile l'esistenza di un diritto scritto di produzione legislativa rispetto al quale l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un posterius incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo. (*Precedenti citati: sentenze n. 115 del 2018, n. 327 del 2008 e n. 364 del 1988*).

Allorché si versi al di fuori della materia penale, non può del tutto escludersi che l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure

caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione.

Pronuncia

SENTENZA N. 24

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6, 8, 16, 20 e 24 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promossi dal Tribunale ordinario di Udine, dal Tribunale ordinario di Padova e dalla Corte di appello di Napoli, con ordinanze del 10 aprile, del 30 maggio e del 15 marzo 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 115, 146 e 154 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 37, 43 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di F. S., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e di M. S., quest'ultimo fuori termine;

udito nella udienza pubblica del 20 novembre e nella camera di consiglio del 21 novembre 2018 il Giudice relatore Francesco Viganò;

Uditi gli avvocati Massimo Malipiero e Giuseppe Pavan per F. S. e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 15 marzo 2017 (r. o. n. 154 del 2017), la Corte d'appello di Napoli ha sollevato: a) questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), tutti con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo in Italia con decreto del Presidente della Repubblica n. 217 del 14 aprile 1982; b) questioni di legittimità costituzionale del solo art. 19 della legge n. 152 del 1975 in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 42 Cost.

1.1.– Il giudice a quo premette di conoscere dell'impugnazione avverso un decreto del Tribunale di Napoli con il quale è stata applicata, nei confronti di una persona ritenuta portatrice di cosiddetta "pericolosità generica" ai sensi dell'art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956, la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza di cui agli artt. 3 e 5 della medesima legge, per la durata di quattro anni, con obbligo di soggiorno nel territorio del Comune di residenza, nonché la misura di prevenzione patrimoniale della confisca, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, di numerosi beni mobili e immobili.

Il giudice rimettente rileva che con la sentenza pubblicata il 23 febbraio 2017, pronunciata nel procedimento n. 43395/09, de Tommaso contro Italia, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che le previsioni degli artt. 1, 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956 si pongono in contrasto con l'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU. Tali norme di legge non presenterebbero, in particolare, i requisiti di «chiarezza, precisione e completezza precettiva» richiesti dalla CEDU, e precluderebbero pertanto al cittadino di comprendere «quali condotte debba tenere e quali condotte debba evitare per non incorrere nella misura di prevenzione», e quali condotte integrino la «violazione delle prescrizioni connesse all'imposizione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza».

Inoltre, poiché alle medesime fattispecie di cui all'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, in forza dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, sono altresì applicabili, tra le altre, le misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca di cui all'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 757 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), la Corte d'appello di Napoli estende le censure attinenti all'assenza di precisione e prevedibilità della legge anche al già citato art. 19 della legge n. 152 del 1975, assumendone il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU («Protezione della proprietà»), e con l'art. 42 Cost.

Osserva in proposito il rimettente che, al pari dell'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, l'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, al secondo comma, afferma che nessuna privazione della proprietà può avvenire se non alle condizioni «previste dalla legge». Pertanto, una volta accertato il contrasto dell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956 con il requisito della "base legale" richiesto dal diritto convenzionale, anche l'art. 19 della legge n. 152 del 1975 risulterebbe, per i medesimi motivi, illegittimo, «pervenendosi altrimenti all'illogica conseguenza

per cui le misure di prevenzione patrimoniali potrebbero essere imposte nei confronti di persone che non possono definirsi pericolose a seguito della dichiarata illegittimità costituzionale della norma che definisce tale pericolosità».

L'incompatibilità delle norme censurate con i parametri convenzionali evocati determinerebbe l'illegittimità costituzionale delle stesse per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., non sussistendo a parere del giudice a quo «alcuna via interpretativa per adeguare le disposizioni delle norme citate alla norma convenzionale, dovendo a tal fine il giudice comune procedere a una riformulazione complessiva delle disposizioni di legge in contestazione, riservata esclusivamente al Legislatore».

In punto di rilevanza delle questioni, l'ordinanza di rimessione precisa che l'appellante censura proprio la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, tanto ai fini dell'applicazione della misura personale della sorveglianza speciale, quanto ai fini della misura patrimoniale della confisca.

Infine, il giudice a quo sostiene che le questioni di legittimità costituzionale andrebbero estese all'art. 1, all'art. 4, comma 1, lett. c), all'art. 6 e all'art. 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, i quali riproducono oggi, con un tenore sostanzialmente identico, il contenuto degli artt. 1, 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956, «abrogati per effetto dello stesso d.lgs. 159/2011 con riferimento alle proposte di prevenzione depositate dal 13.10.2011».

1.2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

In primo luogo, viene censurata la carenza di motivazione circa la rilevanza delle questioni di legittimità sollevate, stante l'asserito difetto di un'adeguata descrizione della vicenda processuale e, quindi, delle ragioni per le quali risulterebbero applicabili le norme della legge n. 1423 del 1956.

In secondo luogo, l'Avvocatura sostiene che la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ancorché pronunciata dalla Grande Camera, non sarebbe espressione di una giurisprudenza consolidata nei termini delineati da questa Corte nella sentenza n. 49 del 2015. Pertanto, l'interpretazione ivi offerta non sarebbe immediatamente vincolante per il giudice nazionale, che avrebbe dovuto tentare un'interpretazione convenzionalmente conforme delle disposizioni censurate, in virtù della funzione assegnatagli dall'art. 101, secondo comma, Cost.

1.3.– Con atto depositato in data 24 maggio 2018, è intervenuta ad adiuvandum M. S., destinataria di un decreto di sequestro di prevenzione disposto dal Tribunale ordinario di Roma in data 15 marzo 2016, sostenendo la propria legittimazione a intervenire in quanto la «eventuale declaratoria di incostituzionalità della norma indicata – auspicata dalla giurisprudenza europea – porterebbe alla immediata cessazione degli effetti del provvedimento nei propri confronti», e insistendo perché la Corte accolga tutte le questioni sollevate dai rimettenti.

2.– Con ordinanza del 4 aprile 2017 (r. o. n. 115 del 2017), il Tribunale ordinario di Udine ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956, e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, tutti con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, nell'ambito di un giudizio originato da un'istanza di revoca di una misura di prevenzione personale presentata a seguito della citata sentenza de Tommaso contro Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo.

2.1.– Le questioni sono identiche a quelle sollevate con l'ordinanza della Corte d'appello di Napoli, già riferite al punto 1, con l'unica differenza che il Tribunale di Udine limita le proprie censure alla disciplina relativa alla misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, e non anche alla normativa che costituisce il presupposto applicativo della misura patrimoniale della confisca di prevenzione alle medesime fattispecie di "pericolosità generica".

2.2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo anche in questo caso che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata, per le medesime ragioni riferite al punto 1.2.

3.– Infine, con ordinanza del 30 maggio 2017 (r. o. n. 146 del 2017), il Tribunale ordinario di Padova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6, 8, 16, 20 e 24 del d.lgs. 159 del 2011, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, nonché con l'art. 25, terzo comma, Cost. e – come si evince dalla motivazione dell'ordinanza – con l'art. 13 Cost.; nonché degli artt. 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011 per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

3.1– Le questioni – che originano da un giudizio di prevenzione volto all'applicazione delle misure della sorveglianza speciale e della confisca nei confronti di una persona inquadrata tra i soggetti di cui all'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 159 del 2011 – sono analoghe a quelle sollevate dalla Corte d'appello di Napoli, riferite al punto 1, con le seguenti differenze: a) per ragioni di rilevanza temporale, nel giudizio principale sono censurate solamente le norme del vigente d.lgs. n. 159 del 2011 (e non anche quelle delle previgenti leggi n. 1423 del 1956 e n. 152 del 1975); b) vengono invocati, nell'ambito delle questioni attinenti alle misure personali di prevenzione, anche i parametri costituzionali di cui all'art. 25, terzo comma, Cost. e 13 Cost.; c) vengono impugnati, nell'ambito delle questioni attinenti alle misure patrimoniali di prevenzione, anche gli artt. 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011.

A parere del rimettente, la lettura della sentenza de Tommaso della Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto proveniente dalla Grande Camera, «ha una portata precettiva tale che, sebbene non vincolante sul piano formale, si pone sul piano sostanziale quale criterio per l'interprete, anche suggerendo una rivisitazione dell'esplicazione del principio di legalità in materia di misure di prevenzione, la cui osservanza in concreto, sotto il profilo della determinazione dei comportamenti tipici tali da determinare la sussunzione dell'individuo in soggetto connotato dalla cosiddetta “pericolosità generica” viene demandata al giudice».

Sul punto, il giudice a quo richiama la sentenza di questa Corte n. 419 del 1994, nella quale si era affermato come la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione sia subordinata all'osservanza del principio di legalità, individuato negli artt. 13, secondo comma, e 25, terzo comma, Cost. Ciò imporrebbe che la descrizione legislativa delle fattispecie di pericolosità permetta di individuare le condotte dal cui accertamento nel caso concreto possa fondatamente dedursi un giudizio, di natura prognostica, relativo alla pericolosità del soggetto proposto; giudizio da «fondarsi sulla sussistenza di elementi di fatto, in ossequio al principio del ripudio del mero sospetto come presupposto dell'applicazione delle misure in esame».

Sotto quest'ultimo profilo, la sentenza della Grande Camera della Corte di Strasburgo indurrebbe a un «ripensamento sul fatto che il meccanismo sinora attuato sia idoneo ad assicurare il rispetto del principio di legalità, inteso in senso sostanziale, dal momento che proprio l'individuazione della categoria dei soggetti passibili di sottoposizione a misure di prevenzione è da considerarsi insufficientemente determinata sul piano legislativo, perché generica ove demanda all'interprete l'individuazione di quegli elementi di fatto cui collegare la sussistenza dei presupposti fondanti la misura».

3.2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile oppure infondata, per le medesime ragioni riferite al punto 1.2.

3.3.– Ha depositato memoria di costituzione la parte privata F. S., nei cui confronti sono richieste le misure di prevenzione nel giudizio a quo, concludendo per la fondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionali sollevate.

Ritiene la parte privata che la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia «espressamente dichiarato che il contenuto descrittivo e precettivo della legge n. 1423/1956 si pone in violazione dell'art. 2 del protocollo

addizionale n. 4 CEDU per difetto di precisione e prevedibilità» e che non vi sia pertanto possibilità di interpretare le disposizioni denunciate in modo idoneo ad adeguarle alla norma convenzionale.

A parere della parte privata, le medesime ragioni che militano a favore dell'accoglimento delle questioni relative alla disciplina legislativa delle misure di prevenzione personali varrebbero – mutando il solo parametro convenzionale interposto – per la confisca, la quale si risolverebbe in una misura «sostanzialmente definitiva» che, privando il soggetto dei propri beni, si trasformerebbe in una «vera e propria pena, comminata al di fuori di un procedimento giurisdizionale ordinario».

3.3.1.– Con ulteriore memoria depositata in data 30 ottobre 2018, la stessa parte privata F. S. ha insistito per l'accoglimento delle questioni, svolgendo ulteriori argomenti a sostegno del petitum del rimettente.

Più specificamente, la parte prende atto di come alcuni arresti di questa Corte (tra cui le sentenze n. 11 del 1956, n. 23 del 1964, n. 177 del 1980, n. 721 del 1988 e n. 335 del 1996) abbiano dato avvio ad un percorso «tassativizzante» delle misure di prevenzione, che – proprio a seguito della sentenza de Tommaso della Corte europea – è stato recentemente sviluppato dalla Corte di cassazione nel senso, da un lato, di delimitare la categoria della pericolosità generica (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 19 aprile 2018, n. 43826) e, dall'altro, di operare un'interpretazione convenzionalmente orientata del delitto di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno di cui all'art. 75, comma 2 del d.lgs. n. 159 del 2011 (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 27 aprile 2017, n. 40076).

Osserva tuttavia la parte privata che, mentre sotto questo secondo profilo le sezioni unite della Corte di cassazione hanno potuto «in via ermeneutica delimitare con esattezza l'ambito di prensione della norma penale» (espungendo la generica violazione della prescrizione del «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi»), invece, «per la questione della pericolosità generica questa operazione non è stata possibile a causa della natura e struttura stessa delle norme di prevenzione vigenti che affondano le loro radici nel c.d. principio di efficacia più che su quello di precisione, rifuggendo nella loro formulazione originaria (riproposta nella vigente disciplina) ad una certezza intesa come prevedibilità e quindi anche come possibilità di rimprovero per l'atteggiamento antidoveroso della volontà».

Pertanto, si osserva nella stessa memoria, «nonostante gli sforzi della giurisprudenza, permane con riferimento alla pericolosità generica l'impossibilità di comprendere quali comportamenti potranno essere oggetto della misura di prevenzione essendo l'unico riferimento certo – cioè quello riguardante la necessaria commissione di un delitto – tanto generico da non soddisfare in alcun modo il requisito di necessaria certezza e quindi di prevedibilità della disciplina applicabile, non potendo la natura creativa dell'attività giurisdizionale riuscire sempre e in ogni caso a sostituirsi – in particolare attraverso una opera di tassativizzazione delle modalità di accertamento processuale – al precipuo compito della legislazione di produrre norme di legge adeguatamente definite e capaci di assicurare a chiunque una percezione sufficientemente chiara e immediata dei possibili profili di illiceità della propria condotta».

3.4.– Con atto depositato in data 24 maggio 2018, ha spiegato atto di intervento ad adiuvandum M. S., per le medesime ragioni riferite al punto 1.3.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza iscritta al r. o. n. 154 del 2017, la Corte d'appello di Napoli ha sollevato:

a) questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e

delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), tutte con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo in Italia con decreto del Presidente della Repubblica n. 217 del 14 aprile 1982;

b) questioni di legittimità costituzionale del solo art. 19 della legge n. 152 del 1975 con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 42 Cost.

2.– Con ordinanza iscritta al r. o. n. 115 del 2017, il Tribunale ordinario di Udine ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956, e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, tutte con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU.

3.– Infine, con ordinanza iscritta al r. o. n. 146 del 2017, il Tribunale ordinario di Padova ha sollevato:

a) questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6, 8, 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, nonché con l'art. 25, terzo comma, Cost. e – come si evince dalla motivazione dell'ordinanza – l'art. 13 Cost.;

b) questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011 per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

4.– Preliminarmente, i tre ricorsi devono essere riuniti, dal momento che le questioni prospettate – non identiche tra loro quanto a petitum e a parametri invocati, ma tutte afferenti ai presupposti che legittimano l'applicazione di misure di prevenzione personali e, in due casi, patrimoniali – si fondano su argomenti in larga misura sovrapponibili.

5.– Deve inoltre essere dichiarata, ai sensi dell'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'inammissibilità dell'intervento di M. S., in quanto avvenuto, in entrambi i giudizi in cui ha spiegato l'intervento, oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio.

6.– L'elevato numero di disposizioni censurate, tra loro fittamente intrecciate, esige – sempre in via preliminare – la precisazione dell'oggetto del presente giudizio, da ricostruire a partire dai petita formulati nelle ordinanze di rimessione, sì da sgomberare subito il campo dalle (numerose) questioni inammissibili.

6.1. – Cuore di tutte le questioni prospettate è l'allegato difetto di precisione di due fattispecie astratte, previste dai numeri 1) e 2) dell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, nella versione modificata dalla legge 3 agosto 1988, n. 327 (Norme in materia di misure di prevenzione personali), poi riprodotte in termini pressoché identici nelle lettere a) e b) dell'art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, il quale trova applicazione con riferimento alle proposte di misure di prevenzione depositate a partire dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo stesso (13 ottobre 2011).

Tali disposizioni consentono l'applicazione – da un lato – della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, e – dall'altro – delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca, a due categorie di destinatari: «coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi» (art. 1, numero 1, della legge n. 1423 del 1956, riprodotto in modo pressoché identico dall'art. 1, lettera a, del d.lgs. n. 159 del

2011), e «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» (art. 1, numero 2, della legge n. 1423 del 1956; art. 1, lettera b, del d.lgs. n. 159 del 2011).

Come si evince dal tenore complessivo delle ordinanze di rimessione, peraltro, le questioni sollevate concernono la legittimità costituzionale delle previsioni indicate nella sola parte in cui costituiscano il presupposto per l'applicazione delle menzionate misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Resta, pertanto, estraneo al vaglio odierno il quesito se le previsioni in parola possano legittimamente operare anche quale presupposto applicativo di altre misure tuttora di competenza dell'autorità di polizia (in particolare, foglio di via obbligatorio e avviso orale). Una simile questione, in effetti, non è stata sollevata dai giudici rimettenti; né avrebbe potuto esserlo, non essendo il tribunale l'autorità competente per l'applicazione di tali misure.

6.2.– Da quanto precede consegue, anzitutto, che le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Napoli e dal Tribunale di Udine aventi a oggetto l'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, applicabile *ratione temporis* nei rispettivi procedimenti a quibus, sono ammissibili in quanto si intendano come aventi a oggetto la legittimità costituzionale di tale disposizione nella sola parte in cui consente l'applicazione ai soggetti indicati nello stesso art. 1, numeri 1) e 2), della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno.

Correttamente censurato dalla Corte d'appello di Napoli, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, è poi l'art. 19 della legge n. 152 del 1975, applicabile *ratione temporis* nel relativo procedimento a quo. Tale disposizione prevede infatti che le misure di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), comprese dunque le misure di prevenzione patrimoniali disciplinate dall'art. 2-ter di quest'ultima legge, si applichino – per l'appunto – alle persone indicate nello stesso art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956.

6.3.– Quanto alle disposizioni del d.lgs. n. 159 del 2011, destinato ad applicarsi *ratione temporis* nel solo giudizio pendente avanti al Tribunale ordinario di Padova, inammissibile per irrilevanza deve ritenersi la censura relativa all'art. 1 del medesimo decreto legislativo, che si limita a disciplinare i presupposti applicativi delle misure del foglio di via obbligatorio e dell'avviso orale, di competenza del questore.

Ammissibile è, per converso, la censura formulata dallo stesso Tribunale ordinario di Padova relativa all'art. 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 159 del 2011, da intendersi come mirante alla dichiarazione di illegittimità della disposizione nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal capo II del titolo I del libro I del decreto (e cioè la misura della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, prevista dal successivo art. 6) si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lettere a) e b).

Analogamente, la censura del Tribunale ordinario di Padova relativa all'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011 è ammissibile, e da intendersi come finalizzata alla dichiarazione di illegittimità della disposizione nella parte in cui stabilisce che le misure di prevenzione del sequestro e della confisca, disciplinate dai successivi artt. 20 e 24, si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 159 del 2011.

6.4.– Inammissibili, per *aberratio ictus*, sono invece le censure formulate dalla Corte d'appello di Napoli e dal Tribunale ordinario di Udine a proposito dell'art. 3 della legge n. 1423 del 1956, così come la censura formulata dal Tribunale di Padova a proposito del corrispondente art. 6 del d.lgs. n. 159 del 2011. Tali disposizioni, infatti, si limitano a disciplinare la tipologia delle misure di prevenzione personale e i loro presupposti oggettivi: tipologia e presupposti la cui legittimità costituzionale non è in questa sede in discussione, poiché i diversi *petita* enunciati dai giudici rimettenti riguardano esclusivamente l'individuazione dei potenziali destinatari delle misure.

Per la medesima ragione, sono inammissibili le censure formulate dal Tribunale ordinario di Padova a proposito degli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, che disciplinano i presupposti oggettivi e la procedura applicativa delle misure del sequestro e della confisca: profili anch'essi estranei ai diversi petita.

6.5.– Parimenti inammissibili, in ragione del pressoché totale difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, sono le questioni sollevate dalle ordinanze di rimessione della Corte d'appello di Napoli e del Tribunale ordinario di Udine sull'art. 5 della legge n. 1423 del 1956 e sul corrispondente art. 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, quest'ultimo censurato anche dal Tribunale ordinario di Padova, che disciplinano il contenuto delle misure di prevenzione personali.

I giudici a quibus incentrano, infatti, le loro argomentazioni sul difetto di precisione delle norme che stabiliscono i presupposti applicativi delle misure (personali e/o patrimoniali) che vengono di volta in volta in considerazione, e non già sull'imprecisione delle prescrizioni che costituiscono il contenuto delle misure stesse: profilo, quest'ultimo, che non è nemmeno menzionato nell'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine, e che è oggetto di osservazioni non più che cursorie nelle altre due ordinanze della Corte d'appello di Napoli e del Tribunale ordinario di Padova.

6.6.– Per quanto concerne specificamente l'ordinanza della Corte d'appello di Napoli, devono poi essere dichiarate inammissibili: a) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, formulata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, in ragione dell'inconferenza del parametro interposto invocato (relativo al diritto alla libertà di circolazione) rispetto alla disposizione impugnata (qui rilevante solo in quanto consente l'applicazione delle misure patrimoniali previste dall'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965 ai soggetti indicati dall'art. 1, numeri 1 e 2, della legge n. 1423 del 1956); nonché b) tutte le questioni di legittimità costituzionale relative al d.lgs. n. 159 del 2011, in quanto non rilevanti nel procedimento a quo, posto che la stessa ordinanza di rimessione dà atto che dovrebbero ivi trovare applicazione, *ratione temporis*, le sole disposizioni della legge n. 1423 del 1956, nonché (in riferimento alle misure patrimoniali) l'art. 19 della legge n. 152 del 1975.

6.7.– Quanto infine all'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine, devono essere dichiarate inammissibili per irrilevanza tutte le questioni di legittimità costituzionale formulate in relazione al d.lgs. n. 159 del 2011, non applicabile *ratione temporis* nel giudizio a quo, posto che la stessa ordinanza di rimessione dà atto di dover decidere sulla revoca di una misura adottata prima dell'entrata in vigore del decreto.

7.– In sintesi, risultano dunque ammissibili, e devono essere esaminate nel merito:

a) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956, nella parte in cui consentono l'applicazione ai soggetti ivi indicati delle misure di prevenzione personali della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con o senza obbligo o divieto di soggiorno, sollevate dalla Corte d'appello di Napoli e dal Tribunale ordinario di Udine in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU;

b) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975 sollevate dalla Corte d'appello di Napoli in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, nonché con riferimento all'art. 42 Cost.;

c) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal Capo II del Titolo I del Libro I del decreto si applichino anche ai soggetti indicati nel precedente art. 1, lettere a) e b), sollevate dal Tribunale ordinario di Padova in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, nonché in riferimento all'art. 25, terzo comma, Cost. e all'art. 13 Cost.;

d) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che le misure di prevenzione del sequestro e della confisca, disciplinati rispettivamente dai successivi artt. 20 e 24, si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lettere a) e b), sollevata dal Tribunale ordinario di Padova in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU.

8.– Così precisato l'odierno *thema decidendum*, conviene anteporre all'esame del merito delle censure alcune premesse generali sullo statuto di garanzia (costituzionale e convenzionale) delle misure di prevenzione, personali (infra, 9) e patrimoniali (infra, 10), nonché alcune premesse più specifiche sulle due fattispecie normative oggetto delle presenti questioni di costituzionalità (infra, 11).

9.– Le misure di prevenzione personali accompagnano la storia dell'ordinamento italiano sin dalla sua nascita. Cionondimeno, 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.

9.1.– Le misure di prevenzione personali oggi organicamente disciplinate nel d.lgs. n. 159 del 2011 rappresentano, in effetti, il provvisorio approdo di una lunga evoluzione storica, le cui origini risalgono quanto meno alla legislazione di polizia ottocentesca, cristallizzatasi subito dopo l'unità d'Italia nella legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia), allegato B, che già conferiva all'autorità di pubblica sicurezza il potere di disporre le misure dell'ammonizione, del domicilio coatto (o confino di polizia) e del rimpatrio con foglio di via obbligatorio nei confronti di persone ritenute pericolose per la società, senza che fosse – tuttavia – necessaria una loro condanna in sede penale.

Largamente utilizzate in epoca fascista come strumento di controllo e di repressione degli oppositori politici, tali misure – la cui disciplina era nel frattempo confluita nel regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico di pubblica sicurezza) – restarono in vita anche dopo l'avvento della Costituzione repubblicana, ponendo subito alla dottrina e alla stessa giurisprudenza la questione della loro compatibilità con la Carta costituzionale.

Già nel suo primo anno di attività, questa Corte fu così sollecitata a vagliare la legittimità della relativa disciplina da numerose ordinanze di rimessione provenienti da pretori chiamati a giudicare della responsabilità penale di soggetti imputati di avere violato le prescrizioni inerenti a misure di prevenzione disposte dall'autorità di polizia. Con la sentenza n. 2 del 1956, fu dichiarata l'illegittimità della disciplina allora vigente in tema di esecuzione coattiva dell'ordine di rimpatrio disposto dal questore, mentre con la successiva sentenza n. 11 del 1956 a essere dichiarata illegittima fu la disciplina dell'ammonizione. Nell'uno e nell'altro caso, la decisione si fondò sull'incompatibilità delle discipline in questione con la riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost. Sottolineò in particolare la sentenza n. 11 del 1956 «che l'ordinanza di ammonizione ha per conseguenza la sottoposizione dell'individuo ad una speciale sorveglianza di polizia» e «che attraverso questo provvedimento si impone all'ammonito tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui, quello di non uscire prima e di non rincasare dopo di una certa ora, non è che uno fra gli altri che la speciale commissione prescrive»: effetti, tutti, integranti una significativa «restrizione» del diritto alla libertà personale tutelato dall'art. 13 Cost., e come tali sottratti – per volere dei costituenti – al potere esclusivo dell'autorità di polizia.

9.2.– Il legislatore si adeguò prontamente, già nel dicembre di quell'anno, alle pronunce della Corte, attraverso una nuova organica disciplina delle misure di prevenzione contenuta nella legge n. 1423 del 1956. Nella sua versione originaria, la legge indicava cinque diverse categorie di destinatari delle misure medesime: oziosi e vagabondi; persone «notoriamente e abitualmente dedit[e] a traffici illeciti»; «proclivi a delinquere e coloro che, per la condotta e il tenore di vita, devono ritenersi vivere abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento»; persone ritenute dedite allo sfruttamento della prostituzione, alla tratta delle donne, alla corruzione di minori, al contrabbando o al traffico di droga; nonché «coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume». Nei

confronti di tutti costoro, la legge prevedeva che il questore potesse direttamente indirizzare una motivata diffida a cambiare condotta, nonché ordinarne il rimpatrio con foglio di via obbligatorio; mentre affidava al tribunale – in conformità al principio fissato dalla sentenza n. 11 del 1956 – la competenza a disporre la più grave misura della sorveglianza speciale, cui il tribunale stesso poteva aggiungere il divieto di soggiorno in uno o più comuni o province nonché, nei casi di particolare pericolosità, l'obbligo del soggiorno in un determinato comune.

Le misure previste dalla legge n. 1423 del 1956 sono state quindi estese dalla legge n. 575 del 1965, nelle sue successive modificazioni, agli «indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso»; e la legge n. 152 del 1975 (la cosiddetta legge Reale) ne ampliò ulteriormente l'ambito di applicazione a una vasta area di soggetti indiziati di coinvolgimento in attività di tipo terroristico o eversivo, di appartenenza ad associazioni politiche disciolte o di ricostituzione del partito fascista, nonché a soggetti già condannati per violazioni della disciplina in materia di armi e da ritenersi, per il loro comportamento successivo, «proclivi» a commettere nuovi reati della stessa specie.

9.3.– Nel 1980, giusto al culmine dell'emergenza terroristica che aveva nel frattempo investito il nostro Paese, due importanti sentenze – l'una della Corte EDU, l'altra di questa Corte – richiamarono però nuovamente l'attenzione sulle esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei destinatari delle misure in esame.

La sentenza della Corte EDU 6 novembre 1980, Guzzardi contro Italia, stabilì (al paragrafo 102) che l'applicazione della misura della sorveglianza speciale con ordine di soggiorno all'isola dell'Asinara disposta nei confronti del ricorrente, indiziato di appartenenza a un'associazione mafiosa ai sensi della legge n. 575 del 1965, non aveva soltanto limitato la sua libertà di circolazione tutelata dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU (all'epoca non ancora ratificato dall'Italia), ma si era risolta – in ragione della particolare ristrettezza dello spazio cui il ricorrente era confinato, nonché della situazione di sostanziale isolamento personale in cui egli era costretto a vivere – in una vera e propria privazione della sua libertà personale, ai sensi dell'art. 5 CEDU. Tale privazione non poteva, d'altra parte, considerarsi legittima, non ricorrendo alcuna delle eccezioni previste dal primo comma dello stesso art. 5 CEDU: secondo la Corte, il confino del ricorrente non poteva – in particolare – legittimarsi in quanto misura necessaria «a impedirgli di commettere un reato» ai sensi della lettera c) del comma 1 dell'art. 5 indicato, dal momento che una privazione di libertà disposta a tal fine avrebbe dovuto essere necessariamente funzionale a un successivo giudizio penale, celebrato davanti all'autorità giudiziaria, per uno specifico reato del quale il soggetto venisse accusato. Funzionalità che, evidentemente, non sussiste rispetto alle misure di prevenzione, la cui applicazione prescinde dalla necessità di formulazione di un'accusa penale.

Sul fronte interno, la sentenza n. 177 del 1980 di questa Corte dichiarò incompatibile con il principio di legalità – ritenuto in quella occasione applicabile anche alle misure di prevenzione personali in forza sia dell'art. 13 Cost., sia dell'art. 25, terzo comma, Cost. – la previsione della loro applicabilità a coloro che «per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere», in ragione dell'intollerabile indeterminatezza di tale formula normativa, ritenuta tale da «offr[ire] agli operatori uno spazio di incontrollabile discrezionalità».

La risposta del legislatore giunse, qualche anno più tardi, con la legge 3 agosto 1988, n. 327 (Norme in materia di misure di prevenzione personali), che da un lato eliminò la possibilità per il tribunale di ordinare l'obbligo di soggiorno in un Comune diverso da quello di residenza; e, dall'altro, riformulò le descrizioni normative contenute nell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, eliminando dal novero dei destinatari delle misure in questione i «vagabondi» e gli «oziosi», e precisando in ciascuna di esse che la riconduzione del soggetto alle categorie descritte dalla legge dovesse effettuarsi da parte del tribunale sulla base di «elementi di fatto» (e non già, dunque, sulla base di semplici voci o sospetti).

9.4.– La legislazione degli anni successivi proseguì, peraltro, lungo una direttrice di progressivo ampliamento delle categorie dei potenziali destinatari delle misure in parola.

Tali categorie sono, oggi, organicamente elencate nell'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011 e successive modificazioni, ove sono confluite tutte le fattispecie in precedenza disseminate in più testi normativi di non sempre agevole coordinamento. All'interno di tale elenco si trova in particolare, alla lettera c), il riferimento alle residue tre fattispecie originariamente previste dalla legge n. 1423 del 1956, nella versione modificata dalla legge n. 327 del 1988, oggi testualmente riprodotta dall'art. 1 dello stesso d.lgs. n. 159 del 2011: fattispecie che continuano ad operare anche come presupposti delle misure di prevenzione tuttora di competenza del questore (foglio di via obbligatorio e avviso orale), oggi disciplinati dagli artt. 2 e 3 del decreto, e che al tempo stesso operano come possibili presupposti dell'applicazione delle misure di prevenzione di competenza del tribunale, alla stessa stregua di tutte le altre fattispecie elencate nell'art. 4.

9.5.– Oltre alla verifica della riconducibilità del soggetto a una delle categorie oggi elencate nell'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011, presupposto comune dell'applicazione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, è la pericolosità del soggetto medesimo per la sicurezza pubblica (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011).

Al riscontro probatorio delle sue passate attività criminose, deve dunque affiancarsi una ulteriore verifica processuale circa la sua pericolosità, in termini – cioè – di rilevante probabilità di commissione, nel futuro, di ulteriori attività criminose.

9.6.– Il requisito della pericolosità per la sicurezza pubblica del destinatario delle misure di prevenzione personali accomuna le stesse alle misure di sicurezza disciplinate dal codice penale, dalle quali tuttavia le prime si differenziano in quanto non presuppongono l'instaurarsi di un processo penale nei confronti del soggetto. Sufficiente e necessario a legittimare l'applicazione di una misura di prevenzione personale è, infatti, che l'attività criminosa – descritta nelle varie fattispecie elencate oggi nell'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011, e il cui riscontro probatorio funge da base sulla quale sviluppare il giudizio in ordine alla pericolosità del soggetto per la sicurezza pubblica – risulti da evidenze che la legge indica ora come «elementi di fatto», più spesso come «indizi»; evidenze che debbono essere vagliate dal tribunale nell'ambito di un procedimento retto da regole probatorie e di giudizio diverse da quelle proprie dei procedimenti penali.

9.7.– La ricostruzione storica che precede offre le coordinate essenziali per chiarire quali siano le garanzie che, dal punto di vista costituzionale e convenzionale, circondano le misure di prevenzione personali.

9.7.1.– Anzitutto, la circostanza che, ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione personale, sono comunque necessari elementi che facciano ritenere pregresse attività criminose da parte del soggetto, non comporta che le misure in questione abbiano nella sostanza carattere sanzionatorio-punitivo, sì da chiamare in causa necessariamente le garanzie che la CEDU, e la stessa Costituzione, sanciscono per la materia penale.

Imperniate come sono su un giudizio di persistente pericolosità del soggetto, le misure di prevenzione personale hanno una chiara finalità preventiva anziché punitiva, 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. L'indubbia dimensione afflittiva delle misure stesse non è, in quest'ottica, che una conseguenza collaterale di misure il cui scopo essenziale è il controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già la punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato.

La stessa Corte EDU, nella recente sentenza che – come si dirà più innanzi – è all'origine delle presenti questioni di legittimità costituzionale, ha espressamente escluso che le misure di prevenzione personali sottoposte al suo esame costituiscano sanzioni di natura sostanzialmente punitiva, come tali soggette ai vincoli che la Convenzione detta in relazione alla materia penale (Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2017, de Tommaso contro Italia, paragrafo 143). Né la Corte costituzionale, nelle varie occasioni in cui ha sinora

avuto modo di pronunciarsi sulle misure di prevenzione personali, ha mai ritenuto che esse soggiacciano ai principi dettati, in materia di diritto e di processo penale, dagli articoli 25, secondo comma, 27, 111, terzo, quarto e quinto comma, e 112, Cost.

9.7.2.– Nella sentenza de Tommaso, la Corte EDU ha, invece, affermato che le misure di prevenzione disciplinate nell'ordinamento italiano – dopo la scomparsa, nel 1988, dell'obbligo di soggiorno in un Comune diverso da quello di residenza, che aveva dato luogo alla condanna dell'Italia nella sentenza Guzzardi – costituiscono misure limitative della libertà di circolazione, sancita dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU; misure che, come tali, sono legittime in quanto sussistano le condizioni previste dal paragrafo 3 della norma convenzionale in questione (in particolare: idonea base legale, finalità legittima, “necessità in una società democratica” della limitazione in rapporto agli obiettivi perseguiti).

9.7.3.– In direzione analoga si era mossa d'altra parte, da epoca ben precedente agli interventi della Corte EDU, anche questa Corte, che – accanto ai non sempre costanti riferimenti all'art. 25, terzo comma, Cost. – ha sempre affermato, sin dalle sue prime sentenze del 1956 in materia, che l'esecuzione delle misure di prevenzione di volta in volta sottoposte al suo esame comportavano una restrizione della libertà personale sancita dall'art. 13 Cost.; restrizione che certamente consegue alle prescrizioni che ineriscono alla sorveglianza di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 8, comma, 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, le quali – anche laddove non sia disposto l'obbligo o il divieto di soggiorno – comportano, ad esempio, l'obbligo di fissare la propria dimora e di non allontanarsene senza preventivo avviso all'autorità, nonché il divieto di uscire o rincasare al di fuori di certi orari.

Conseguentemente, le misure in questione in tanto possono considerarsi legittime, in quanto rispettino i requisiti cui l'art. 13 Cost. subordina la liceità di ogni restrizione alla libertà personale, tra i quali vanno in particolare sottolineate la riserva assoluta di legge (rinforzata, stante l'esigenza di predeterminazione legale dei «casi e modi» della restrizione) e la riserva di giurisdizione.

Gli esiti cui è approdata la giurisprudenza costituzionale italiana, che in questa sede devono essere riaffermati, finiscono così per attribuire un livello di tutela ai diritti fondamentali dei destinatari della misura della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, che è superiore a quello assicurato in sede europea. La riconduzione delle misure in parola all'alveo dell'art. 13 Cost. comporta, infatti, che alle garanzie (richieste anche nel quadro convenzionale) a) di una idonea base legale delle misure in questione e b) della necessaria proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati (proporzionalità che è requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo), debba affiancarsi l'ulteriore garanzia c) della riserva di giurisdizione, non richiesta in sede europea per misure limitative di quella che la Corte EDU considera come mera libertà di circolazione, ricondotta in quanto tale al quadro garantistico dell'art. 2 Prot. n. 4 CEDU.

10.– Assai più recente è stato l'ingresso nell'ordinamento italiano delle misure di prevenzione patrimoniali della confisca e del correlato sequestro.

10.1.– Se si prescinde da taluni pur significativi precedenti normativi, risalenti in parte alla legislazione del regime fascista e in parte all'epoca immediatamente successiva alla sua caduta (precedenti, questi ultimi, sui quali ebbe a pronunciarsi anche questa Corte, nelle sentenze n. 46 del 1964 e n. 29 del 1961), fu soltanto la legge 13 settembre 1982, n. 646, recante «Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazione alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia» (cosiddetta legge Rognoni-La Torre), a introdurre nella legge n. 575 del 1965 la disciplina di una nuova tipologia di confisca (art. 2-ter, comma 3) non dipendente da condanna penale, e i cui effetti erano destinati a essere anticipati da uno speciale sequestro (art. 2-ter, comma 2), in chiave di più efficace contrasto della criminalità mafiosa.

Il legislatore del 1982 scelse dunque di innestare questi nuovi istituti sull'impianto della legge del 1965, estendendo l'applicabilità delle misure di prevenzione personali previste dalla legge n. 1423 del 1956 agli indiziati di appartenenza alle associazioni mafiose. Tale collocazione sistematica determinò anche il complessivo assetto di disciplina delle nuove misure, che furono affidate al medesimo tribunale competente a disporre le misure di prevenzione personali, dalle quali la nuova confisca (e il relativo sequestro) ereditarono inizialmente presupposti e procedimento applicativo, salve naturalmente le peculiarità legate alla necessità di effettuare indagini patrimoniali per individuare i beni potenzialmente oggetto di ablazione patrimoniale.

Conseguentemente, anche queste misure furono configurate dal legislatore come del tutto indipendenti dal procedimento penale eventualmente aperto nei confronti del destinatario della proposta di misura di prevenzione patrimoniale, essendo piuttosto basate sui medesimi "indizi" che legittimavano l'applicazione nei loro confronti delle misure di prevenzione personali. A tali indizi la disciplina originaria del 1982 affiancava i seguenti ulteriori presupposti: ai fini del sequestro dei beni dell'indiziato, la sussistenza di «sufficienti indizi, come la notevole sperequazione fra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati», dai quali si potesse ritenere che i beni dei quali il soggetto risultava disporre, anche indirettamente, «fossero il frutto di attività illecite o ne costituissero il reimpiego»; ai fini della loro definitiva confisca, la mancata dimostrazione dell'origine lecita dei beni già oggetto di sequestro.

Come appare evidente dalla semplice lettura dell'art. 2-ter, comma 3, della legge n. 575 del 1965, nel testo originario introdotto dalla legge Rognoni-La Torre, lo scopo fin dall'inizio sotteso a queste misure era quello di sottrarre alla criminalità organizzata beni e denaro di origine illecita (dimostrata attraverso un classico schema presuntivo), evitando al tempo stesso di subordinare l'ablazione patrimoniale alla necessità di dimostrare, nell'ambito di un processo penale, la precisa derivazione di ogni singolo bene o somma di denaro da un particolare delitto.

Sin dalle origini, peraltro, l'applicazione dei nuovi istituti non restò confinata all'ambito della criminalità di tipo mafioso, ma – per effetto del rinvio (ritenuto "mobile" dalla giurisprudenza prevalente) contenuto nell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, che stabiliva l'applicabilità di tutte le disposizioni della legge n. 575 del 1965 a talune delle fattispecie previste dall'art. 1 della legge n. 1423 del 1956 – fu subito ritenuta estesa ai soggetti indicati quali destinatari di misure di prevenzione personali ai sensi delle fattispecie di "pericolosità generica" previste dalla legge n. 1423 del 1956, e in particolare alle due fattispecie che – con lievissime modificazioni – sono oggetto delle presenti questioni di legittimità costituzionale.

La concreta adozione delle nuove misure patrimoniali restò a lungo dipendente dalla contemporanea adozione di una misura di prevenzione personale a carico del soggetto interessato, la quale – a sua volta – presupponeva una valutazione relativa alla sua attuale pericolosità sociale. Ciò condusse questa Corte ad affermare, nel 1996, che «[d]al sistema legislativo vigente risulta dunque, come principio, che le misure di ordine patrimoniale non hanno la loro ragion d'essere esclusivamente nei caratteri dei beni che colpiscono. Esse sono rivolte non a beni come tali, in conseguenza della loro sospetta provenienza illegittima, ma a beni che, oltre a ciò, sono nella disponibilità di persone socialmente pericolose, in quanto sospette di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o ad altre alle prime equiparate [...]. La pericolosità del bene, per così dire, è considerata dalla legge derivare dalla pericolosità della persona che ne può disporre» (sentenza n. 335 del 1996).

10.2.– L'evoluzione legislativa successiva di queste nuove misure di prevenzione patrimoniali fu in particolare caratterizzata, per gli aspetti che qui rilevano: a) da un progressivo ampliamento del loro campo di applicazione, analogamente a quanto era accaduto per le misure di prevenzione personali (infra, 10.2.1); b) da una modificazione dello schema di accertamento presuntivo dell'origine illecita, che assegnò

autonomo rilievo alla sproporzione dei beni rispetto al reddito dichiarato (infra, 10.2.2); e, soprattutto, c) dall'autonomizzazione del procedimento applicativo di tali misure rispetto a quello finalizzato all'applicazione di misure di prevenzione personali (infra, 10.2.3).

10.2.1.– Già la legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale) estese le misure in questione agli indiziati di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti in materia di stupefacenti e a soggetti indiziati di vivere abitualmente almeno in parte, con il provento dei delitti di estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita o di contrabbando.

Ma furono soprattutto il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125, e la successiva legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) a realizzare gradatamente una totale sovrapposizione dell'ambito di applicazione soggettiva delle misure di prevenzione patrimoniale rispetto a quelle personali; sovrapposizione poi destinata a trovare integrale conferma nell'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011, che richiama tutte le ipotesi previste dal precedente art. 4.

10.2.2.– Nel frattempo, la legge 24 luglio 1993, n. 256 (Modifica dell'istituto del soggiorno obbligato e dell'articolo 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575) aveva modificato parzialmente i presupposti del sequestro di prevenzione, conferendo autonoma rilevanza al requisito della sproporzione dei beni da confiscare rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta: sproporzione che assurgeva, così, a ipotesi alternativa rispetto a quella originariamente prevista, in base alla quale il sequestro era consentito allorché si avesse motivo di ritenere che i beni stessi fossero il frutto di attività illecite o ne costituissero il reimpiego.

10.2.3.– L'innovazione certamente più significativa, ai fini della definizione della natura delle misure di prevenzione in parola e del loro statuto di garanzia, consiste però nella recente autonomizzazione del rispettivo procedimento applicativo rispetto a quello finalizzato all'applicazione delle misure di prevenzione personali.

Tale evoluzione fu sostanzialmente attuata già con il d.l. n. 92 del 2008, il quale espressamente stabilì che le due tipologie di misure potessero essere richieste e applicate disgiuntamente, prevedendo altresì la loro applicazione anche in caso di morte del soggetto e la prosecuzione del procedimento nei confronti dei suoi eredi o comunque aventi causa, nell'ipotesi in cui la morte fosse sopraggiunta nel corso del procedimento. La successiva legge n. 94 del 2009, modificando, con l'art. 2, comma 22, l'art. 10, comma 1, lettera c), numero 2), del d.l. 92 del 2008, completò tale percorso, chiarendo che le misure in questione potessero essere applicate «indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione». Principi, tutti, confluiti senza alterazioni significative nel d.lgs. n. 159 del 2011.

10.3.– Il complesso quadro normativo che precede, derivante da una stratificazione di interventi a carattere occasionale, attuati senza un preciso disegno di carattere sistematico, consente purtuttavia di trarre – sulla base della recente giurisprudenza di questa Corte e della Corte di cassazione – alcune conclusioni sulla ratio del sequestro e della confisca di prevenzione: conclusioni a loro volta essenziali al fine di individuare i principi costituzionali e convenzionali che tali misure chiamano in causa.

Il presupposto giustificativo della confisca di prevenzione – e pertanto dello stesso sequestro, che ne anticipa provvisoriamente gli effetti – è «la ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecite» (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 26 giugno 2014-2 febbraio 2015, n. 4880). Come già osservato, una tale ratio risultava evidente in base al tenore originario dell'art. 3-bis, comma 2, della legge n. 575 del 1965, introdotto nel 1982; ma la conclusione non muta pur dopo le modifiche apportate alla norma ad opera della legge n. 256 del 1993, confluita sostanzialmente inalterata in

parte qua negli articoli 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, che disciplinano oggi il sequestro e la confisca di prevenzione. La circostanza che la sproporzione del valore dei beni rispetto al reddito o all'attività economica, da mero indicatore dell'origine illecita dei beni (come era nella disciplina originaria del 1982), sia stato elevato, a partire dal 1993, a requisito alternativo e autonomo rispetto alla dimostrazione dell'origine illecita stessa, non modifica la ratio delle misure in parola: la verifica giudiziale della sproporzione, infatti, continua ad avere senso in quanto idonea a fondare una ragionevole presunzione relativa all'origine illecita del bene, allorché contestualmente risulti la pregressa attività criminosa di colui il quale abbia la disponibilità del bene e – in sede di valutazione dei presupposti della confisca – non riesca a giustificare la legittima provenienza.

Il sequestro e la confisca in parola condividono, a ben guardare, la medesima finalità sottesa alla confisca cosiddetta “allargata”, originariamente prevista dall'art. 12-sexies del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e oggi confluita nell'art. 240-bis del codice penale; misura che questa Corte ha recentemente ritenuto radicarsi, per l'appunto, «sulla presunzione che le risorse economiche, sproporzionate e non giustificate, rinvenute in capo al condannato derivino dall'accumulazione di illecita ricchezza che talune categorie di reati sono ordinariamente idonee a produrre» (sentenza n. 33 del 2018). Tale presunzione (relativa) è fondata, essa pure, sul riscontro della sproporzione tra i beni da confiscare e il reddito o l'attività economica del soggetto – condannato per uno dei reati menzionati dallo stesso art. 240-bis cod. pen. – che di tali beni risulti titolare o abbia a qualsiasi titolo la disponibilità, e dei quali non riesca a giustificare l'origine lecita.

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

In conformità a tale ratio, la giurisprudenza della Corte di cassazione, con riferimento tanto al sequestro e alla confisca di prevenzione quanto alla confisca “allargata”, ha da tempo intrapreso – come rammentato, ancora, dalla sentenza n. 33 del 2018 – un percorso volto a circoscrivere l'area dei beni confiscabili, limitandoli a quelli acquisiti in un arco temporale ragionevolmente correlato a quello in cui il soggetto risulta essere stato impegnato in attività criminose. Rispetto, in particolare, al sequestro e alla confisca di prevenzione, le Sezioni unite sono pervenute a tale risultato chiarendo la necessità di accertare lo svolgimento di attività criminose da parte del soggetto con riferimento al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l'incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare (Cass., sez. un., n. 4880 del 2015): requisito, quest'ultimo, non scritto, ma discendente evidentemente dalla necessità di conservare ragionevolezza alla presunzione (relativa) di illecito acquisto dei beni, sulla quale il sequestro e la confisca di prevenzione si fondano. Tale presunzione, infatti, in tanto ha senso, in quanto si possa ragionevolmente ipotizzare che i beni o il denaro confiscati costituiscano il frutto delle attività criminose nelle quali il soggetto risultava essere impegnato all'epoca della loro acquisizione, ancorché non sia necessario stabilirne la precisa derivazione causale da uno specifico delitto.

10.4.– Così chiarita la ratio delle misure in parola, resta da stabilire quali siano i principi costituzionali e convenzionali che ne integrano lo specifico statuto di garanzia.

10.4.1.– La presunzione relativa di origine illecita dei beni, che ne giustifica l'ablazione in favore della collettività, non conduce necessariamente – come talvolta si sostiene – a riconoscere la natura sostanzialmente sanzionatorio-punitiva delle misure in questione; e non comporta, pertanto, la sottoposizione delle misure medesime allo statuto costituzionale e convenzionale delle pene.

In effetti, nell'ottica del sistema, l'ablazione di tali beni costituisce non già una sanzione, ma piuttosto la naturale conseguenza della loro illecita acquisizione, la quale determina – come ben evidenziato dalla recente pronuncia, già menzionata, delle sezioni unite della Corte di cassazione – un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne abbia acquisito la materiale disponibilità, risultando «sin troppo ovvio che la funzione sociale della proprietà privata possa essere assolta solo all'indeclinabile condizione che il suo acquisto sia conforme alle regole dell'ordinamento giuridico. Non può, dunque, ritenersi compatibile con quella funzione l'acquisizione di beni contra legem, sicché nei confronti dell'ordinamento statuale non è mai opponibile un acquisto inficiato da illecite modalità» (Cass., sez. un., n. 4880 del 2015).

In presenza, insomma, di una ragionevole presunzione che il bene, di cui il soggetto risulti titolare o abbia la materiale disponibilità, sia stato acquistato attraverso una condotta illecita – presunzione a sua volta fondata sul puntuale riscontro, da parte del giudice, dei requisiti dettati dalla normativa in esame –, o a fortiori in presenza di prove dirette di tale origine illecita, il sequestro e la confisca del bene medesimo non hanno lo scopo di punire il soggetto per la propria condotta; bensì, più semplicemente, quello di far venir meno il rapporto di fatto del soggetto con il bene, dal momento che tale rapporto si è costituito in maniera non conforme all'ordinamento giuridico, o comunque di far sì (eventualmente attraverso la confisca per equivalente) che venga neutralizzato quell'arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l'attività criminosa presupposta, non potrebbe godere.

In assenza di connotati afflittivi ulteriori, la finalità dell'ablazione patrimoniale ha, in tale ipotesi, carattere meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene. Quest'ultimo potrà, così, essere sottratto al circuito criminale, ed essere invece destinato – quanto meno ove non sia possibile restituirlo a un precedente titolare, che ne fosse stato illegittimamente spogliato – a finalità di pubblico interesse, come quelle istituzionalmente perseguite dall'Agenzia nazionale dei beni confiscati.

10.4.2.– D'altra parte, nelle numerose occasioni in cui la Corte EDU ha sinora esaminato doglianze relative all'applicazione della confisca di prevenzione, mai è stata riconosciuta natura sostanzialmente penale a questa misura. È stato conseguentemente escluso che ad essa possano applicarsi gli artt. 6, nel suo "volet pénal", e 7 CEDU; e si è invece affermato che la misura rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 1, Prot. addiz. CEDU, in ragione della sua incidenza limitatrice rispetto al diritto di proprietà (ex multis, Corte EDU, sezione seconda, sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; decisione 15 giugno 1999, Prisco contro Italia; sentenza 22 febbraio 1994, Raimondo contro Italia).

Particolarmente significativa, nell'ambito della giurisprudenza della Corte EDU, appare d'altra parte la sentenza Gogitidze e altri contro Georgia del 2015, che ha ritenuto compatibile con la Convenzione una confisca specificamente rivolta ad apprendere beni di ritenuta origine illecita, nei confronti di pubblici ufficiali imputati di gravi reati contro la pubblica amministrazione e di loro prossimi congiunti: una confisca, più in particolare, operante sulla base di meccanismi presuntivi simili a quelli previsti nell'ordinamento italiano, e comunque in assenza di condanna del pubblico funzionario. Nel procedere, in particolare, al vaglio di compatibilità della relativa disciplina con i principi dell'equo processo di cui all'art. 6 CEDU, la Corte ha negato che tale misura rappresenti una sanzione di carattere sostanzialmente punitivo, come tale soggetta ai principi che la Convenzione detta in materia di processo penale, e l'ha piuttosto qualificata come un'«azione civile in rem finalizzata al recupero di beni illegittimamente o inspiegabilmente

accumulati» dal loro titolare (paragrafo 91); osservando, altresì, che la ratio di questa tipologia di confisca senza condanna è al tempo stesso, «compensatoria e preventiva», mirando essa, da un lato, a ripristinare la situazione che esisteva prima dell'acquisto illecito dei beni da parte del pubblico ufficiale; e, dall'altro, a impedire arricchimenti illeciti del soggetto, inviando il chiaro segnale agli ufficiali pubblici che le loro condotte illecite, anche laddove rimangano impunte in sede penale, non potranno assicurare loro alcun vantaggio economico (paragrafi 101-102).

10.4.3.– Pur non avendo natura penale, sequestro e confisca di prevenzione restano peraltro misure che incidono pesantemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati a livello costituzionale (artt. 41 e 42 Cost.) e convenzionale (art. 1 Prot. addiz. CEDU).

Esse dovranno, pertanto, soggiacere al combinato disposto delle garanzie cui la Costituzione e la stessa CEDU subordinano la legittimità di qualsiasi restrizione ai diritti in questione, tra cui – segnatamente –: a) la sua previsione attraverso una legge (artt. 41 e 42 Cost.) che possa consentire ai propri destinatari, in conformità alla costante giurisprudenza della Corte EDU sui requisiti di qualità della “base legale” della restrizione, di prevedere la futura possibile applicazione di tali misure (art. 1 Prot. addiz. CEDU); b) l'essere la restrizione “necessaria” rispetto ai legittimi obiettivi perseguiti (art. 1 Prot. addiz. CEDU), e pertanto proporzionata rispetto a tali obiettivi, ciò che rappresenta un requisito di sistema anche nell'ordinamento costituzionale italiano per ogni misura della pubblica autorità che incide sui diritti dell'individuo, alla luce dell'art. 3 Cost.; nonché c) la necessità che la sua applicazione sia disposta in esito a un procedimento che – pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione e il diritto convenzionale dettano specificamente per il processo penale – deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni “giusto” processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 CEDU, nel suo “volet civil”), assicurando in particolare la piena tutela al diritto di difesa (art. 24 Cost.) di colui nei cui confronti la misura sia richiesta.

11.– Le specifiche questioni oggetto di esame in questa sede concernono, come anticipato, la garanzia della previsione per legge tanto della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, quanto del sequestro e della confisca di prevenzione; e ciò in relazione a due delle fattispecie normative di cosiddetta “pericolosità generica” che traggono la loro origine nell'art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956, poi confluite nell'art. 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 159 del 2011.

Nella prospettazione delle ordinanze di rimessione, tali fattispecie normative non sarebbero in grado di indicare con sufficiente precisione i presupposti delle misure in questione, sì da non consentire ai loro destinatari di poterne ragionevolmente prevedere l'applicazione.

11.1.– Come emerge dalla ricapitolazione storica poc'anzi compiuta (al punto 9), la formulazione delle disposizioni censurate rappresenta il lascito, mai sostanzialmente modificato nell'arco di più di un secolo, di una produzione normativa ottocentesca che, nell'ambito della legislazione di polizia, aveva quali propri destinatari soggetti posti ai margini della società – vagabondi, oziosi, sospettati per furti di campagna – che venivano attinti da misure limitative della libertà personale o di circolazione, applicate direttamente dall'autorità di pubblica sicurezza.

Alla progressiva opera di giurisdizionalizzazione di tali misure – alla quale hanno contribuito tanto le pronunce di questa Corte, quanto gli interventi del legislatore repubblicano – si è accompagnata una progressiva tipizzazione dei comportamenti assunti come presupposto delle misure di prevenzione (personali e, a partire dal 1982, patrimoniali), i cui destinatari iniziarono gradualmente ad essere individuati dal legislatore mediante il richiamo alle numerose tipologie specifiche di reato, tra cui quello di associazione mafiosa, che oggi sono confluite nell'elenco tassativo contenuto nell'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011.

Queste ultime, ormai numerosissime, fattispecie di cosiddetta pericolosità “qualificata” – che restano del tutto estranee al presente giudizio di legittimità costituzionale – sono rimaste tuttavia affiancate dalle più antiche fattispecie di pericolosità “generica”, che sono state solo parzialmente rimodulate a seguito dell’intervento di questa Corte nel 1980 e del legislatore nel 1988.

Nella già menzionata sentenza n. 177 del 1980, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 1 della legge n. 1423 del 1956 nella parte in cui includeva tra i destinatari della misura personale della sorveglianza speciale «coloro che [...] per le manifestazioni cui abbiano dato luogo diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere». In quell’occasione, la Corte ha ritenuto inadeguata la «descrizione legislativa» della «fattispecie legale», sottolineando che «il principio di legalità in materia di prevenzione [...], lo si ancori all’art. 13 ovvero all’art. 25, terzo comma, Cost., implica che la applicazione della misura [...] trovi il presupposto necessario in “fattispecie di pericolosità”, previste – descritte – dalla legge; fattispecie destinate a costituire il parametro dell’accertamento giudiziale e, insieme, il fondamento di una prognosi di pericolosità, che solo su questa base può dirsi legalmente fondata».

Come già rammentato, in seguito a tale pronuncia, il legislatore – con la legge n. 327 del 1988 – è intervenuto espungendo altresì dalla disposizione in esame il riferimento ai «vagabondi» e agli «oziosi», nonché introducendo il requisito, di carattere probatorio, degli «elementi di fatto».

Sono però sopravvissuti nel testo legislativo, e sono di qui confluiti nel nuovo art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, le fattispecie – oggetto della presente censura di illegittimità costituzionale – relative ai soggetti «abituamente dediti a traffici delittuosi» e a «coloro [...] che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose».

11.2.– La legittimità di queste ultime disposizioni è stata di recente scrutinata, al metro del diritto internazionale dei diritti umani, dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell’uomo nella sentenza de Tommaso, del 23 febbraio 2017.

La Corte di Strasburgo ha ritenuto che le disposizioni in parola non soddisfino gli standard qualitativi – in termini di precisione, determinatezza e prevedibilità – che deve possedere ogni norma che costituisca la base legale di un’interferenza nei diritti della persona riconosciuti dalla CEDU o dai suoi protocolli. In particolare, la Corte ha affermato che «né la legge né la Corte costituzionale hanno individuato chiaramente le “prove fattuali” o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione». La Corte ha pertanto ritenuto che la legge in questione non contenesse «disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società» (paragrafo 117); e ha quindi ribadito che le disposizioni sulla cui base era stata adottata la misura di prevenzione che aveva attinto il ricorrente «non indicasse[ro] con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni, e non fosse[ro] pertanto formulat[e] con sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l’applicazione di misure di prevenzione» (paragrafo 118).

Proprio tali vizi normativi hanno determinato nel caso concreto, secondo la Corte, la lesione del diritto del ricorrente alla libertà di circolazione, riconosciuto dall’art. 2 del Prot. n. 4 CEDU.

11.3.– La sentenza de Tommaso è assunta quale punto di partenza delle censure formulate da tutte le ordinanze di rimessione, che denunciano la contrarietà all’art. 117, comma 1, Cost. in riferimento all’art. 2 del Prot. n. 4 CEDU delle disposizioni in materia di misure di prevenzione personali sottoposte all’esame di questa Corte.

Muovendo poi dall'assunto che i medesimi requisiti di precisione, determinatezza e prevedibilità della base normativa enucleati dalla Corte europea valgono in linea generale anche rispetto alle misure limitative del diritto di proprietà, due degli odierni rimettenti ritengono che le disposizioni in parola, nella misura in cui siano invocate a fondamento di misure di prevenzione patrimoniali, violino altresì l'ulteriore garanzia convenzionale di cui all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, che tutela per l'appunto il diritto di proprietà, e si pongano pertanto in contrasto con lo stesso art. 117, prima comma, Cost.

Altre censure svolte dalle ordinanze di rimessione coinvolgono, come anticipato, i parametri interni corrispondenti alle due garanzie convenzionali menzionate: gli artt. 13 e 25, terzo comma, Cost., per quanto riguarda le misure di prevenzione personali; l'art. 42 Cost. per quanto riguarda quelle patrimoniali.

11.4.– Prima di esaminare il merito di queste censure, occorre ancora rammentare che, già in epoca immediatamente precedente alla sentenza de Tommaso, la giurisprudenza di legittimità aveva compiuto un commendevole sforzo di conferire, in via ermeneutica, maggiore precisione alle due fattispecie di “pericolosità generica” qui all'esame. Tale sforzo interpretativo è stato ripreso e potenziato successivamente alla pronuncia della Corte EDU, al dichiarato fine di porre rimedio al deficit di precisione in quella sede rilevato.

Questa lettura convenzionalmente orientata, talora indicata come “tassativizzante”, muove dal presupposto metodologico secondo cui la fase prognostica relativa alla probabilità che il soggetto delinqua in futuro è necessariamente preceduta da una fase diagnostico-constatativa, nella quale vengono accertati (con giudizio retrospettivo) gli elementi costitutivi delle cosiddette “fattispecie di pericolosità generica”, attraverso un apprezzamento di «fatti», costituenti a loro volta «indicatori» della possibilità di iscrivere il soggetto proposto in una delle categorie criminologiche previste dalla legge (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 1 febbraio 2018-31 maggio 2018, n. 24707; sezione seconda, sentenza 4 giugno 2015-22 giugno 2015, n. 26235; sezione prima, sentenza 24 marzo 2015-17 luglio 2015, n. 31209; sezione prima, sentenza 11 febbraio 2014-5 giugno 2014, n. 23641).

Con riferimento, in particolare, alle “fattispecie di pericolosità generica” disciplinate dall'art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956 e – oggi – dall'art. 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 159 del 2011 (disposizione, quest'ultima, alla quale per comodità si farà prevalentemente riferimento nel prosieguo), i loro elementi costitutivi sono stati dalla Corte di cassazione precisati nei termini seguenti.

L'aggettivo «delittuoso», che compare sia nella lettera a) che nella lettera b) della disposizione, viene letto nel senso che l'attività del proposto debba caratterizzarsi in termini di “delitto” e non di un qualsiasi illecito (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 19 aprile 2018-3 ottobre 2018, n. 43826; sezione seconda, sentenza 23 marzo 2012-3 maggio 2012, n. 16348), sì da escludere, ad esempio, che «il mero status di evasore fiscale» sia sufficiente a fondare la misura, ben potendo l'evasione tributaria consistere anche in meri illeciti amministrativi (Corte di cassazione, sezione quinta, sentenza 6 dicembre 2016-9 febbraio 2017, n. 6067; sezione sesta, sentenza 21 settembre 2017-21 novembre 2017, n. 53003).

L'avverbio «abituamente», che pure compare sia nella lettera a) che nella lettera b) della disposizione, viene letto nel senso di richiedere una «realizzazione di attività delittuose [...] non episodica, ma almeno caratterizzante un significativo intervallo temporale della vita del proposto» (Cass., n. 31209 del 2015), in modo che si possa «attribuire al soggetto proposto una pluralità di condotte passate» (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 15 giugno 2017-9 gennaio 2018, n. 349), talora richiedendosi che esse connotino «in modo significativo lo stile di vita del soggetto, che quindi si deve caratterizzare quale individuo che abbia consapevolmente scelto il crimine come pratica comune di vita per periodi adeguati o comunque significativi» (Corte di cassazione, sezione seconda, sentenza 19 gennaio 2018-15 marzo 2018, n. 11846).

Il termine «traffici» delittuosi, di cui alla lettera a) del medesimo articolo, è stato in un caso definito come «qualsiasi attività delittuosa che comporti illeciti arricchimenti, anche senza ricorso a mezzi negoziali

o fraudolenti [...]», risultandovi così comprese anche attività «che si caratterizzano per la spoliazione, l'appropriamento o l'alterazione di un meccanismo negoziale o dei rapporti economici, sociali o civili» (Cass., n. 11846 del 2018). In altra pronuncia, il termine è stato invece inteso come «commercio illecito di beni tanto materiali (in via meramente esemplificativa: di stupefacenti, di armi, di materiale pedopornografico, di denaro contraffatto, di beni con marchi o segni distintivi contraffatti, di documenti contraffatti impiegabili a fini fiscali, di proventi di delitti in tutte le ipotesi di riciclaggio) quanto immateriali (di influenze illecite, di notizie riservate, di dati protetti dalla disciplina in tema di privacy, etc.), o addirittura concernente esseri viventi (umani, con riferimento ai delitti di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), o di cui all'art. 600 cod. pen. e segg., ed animali, con riferimento alla normativa di tutela di particolari specie), nonché a condotte lato sensu negoziali ed intrinsecamente illecite (usura, corruzione), ma comunque evitando che essa si confonda con la mera nozione di delitto [...] da cui sia derivato una qualche forma di provento» (Cass., n. 53003 del 2017).

Il riferimento ai «proventi» di attività delittuose, di cui alla lettera b) della disposizione censurata, viene poi interpretato nel senso di richiedere la «realizzazione di attività delittuose che [...] siano produttive di reddito illecito» e dalle quale sia scaturita un'effettiva derivazione di profitti illeciti (Cass., n. 31209 del 2015).

Nell'ambito di questa interpretazione «tassativizzante», la Corte di cassazione – in sede di interpretazione del requisito normativo, che compare tanto nella lettera a) quanto nella lettera b) dell'art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, degli «elementi di fatto» su cui l'applicazione della misura deve basarsi – fa infine confluire anche considerazioni attinenti alle modalità di accertamento in giudizio di tali elementi della fattispecie. Pur muovendo dal presupposto che «il giudice della misura di prevenzione può ricostruire in via totalmente autonoma gli episodi storici in questione – anche in assenza di procedimento penale correlato – in virtù della assenza di pregiudizialità e della possibilità di azione autonoma di prevenzione» (Cass., n. 43826 del 2018), si è precisato: che non sono sufficienti meri indizi, perché la locuzione utilizzata va considerata volutamente diversa e più rigorosa di quella utilizzata dall'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011 per l'individuazione delle categorie di cosiddetta pericolosità qualificata, dove si parla di «indiziati» (Cass., n. 43826 del 2018 e n. 53003 del 2017); che l'esistenza di una sentenza di proscioglimento nel merito per un determinato fatto impedisce, alla luce anche del disposto dell'art. 28, comma 1, lett. b), che esso possa essere assunto a fondamento della misura, salvo alcune ipotesi eccezionali (Cass., n. 43826 del 2018); che occorre un pregresso accertamento in sede penale, che può discendere da una sentenza di condanna oppure da una sentenza di proscioglimento per prescrizione, amnistia o indulto che contenga in motivazione un accertamento della sussistenza del fatto e della sua commissione da parte di quel soggetto (Cass., n. 11846 del 2018, n. 53003 del 2017 e n. 31209 del 2015).

12.– Le odierne questioni di legittimità costituzionale devono, allora, assumere a proprio oggetto le disposizioni censurate nella lettura fornite dalla più recente giurisprudenza della Corte di cassazione, al fine di verificare se tale interpretazione – sviluppata in epoca in larga misura successiva alla sentenza della Corte EDU de Tommaso – ne garantisca ora un'applicazione prevedibile da parte dei consociati.

In materia di responsabilità penale, invero, questa Corte ha da tempo sottolineato come «l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali costanti non valga, di per sé, a colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale» (sentenza n. 327 del 2008), ribadendo recentemente, in termini assai netti, come nessuna interpretazione possa «surrogarsi integralmente alla praevia lex scripta, con cui si intende garantire alle persone «la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d'azione» (sentenza n. 364 del 1988)» (sentenza n. 115 del 2018); e ciò in quanto «nei paesi di tradizione continentale, e certamente in Italia» è indispensabile l'esistenza di un «diritto scritto di produzione legislativa» rispetto al quale «l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un posterius incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo» (sentenza n. 115 del 2018).

Tuttavia, allorché si versi – come nelle questioni ora all’esame – al di fuori della materia penale, non può del tutto escludersi che l’esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell’interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall’uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione.

Essenziale – nell’ottica costituzionale così come in quella convenzionale (ex multis, Corte EDU, sezione quinta, sentenza 26 novembre 2011, Gochev c. Bulgaria; Corte EDU, sezione prima, sentenza 4 giugno 2002, Olivieiria c. Paesi Bassi; Corte EDU, sezione prima, sentenza 20 maggio 2010, Lelas c. Croazia) – è, infatti, che tale interpretazione giurisprudenziale sia in grado di porre la persona potenzialmente destinataria delle misure limitative del diritto in condizioni di poter ragionevolmente prevedere l’applicazione della misura stessa.

12.1.– Nell’esaminare, dunque, se la giurisprudenza della Corte di cassazione della quale si è poc’anzi dato conto sia riuscita nell’intento di conferire un grado di sufficiente precisione, imposta da tutti i parametri costituzionali e convenzionali invocati, alle fattispecie normative in parola, occorre subito eliminare ogni equivoca sovrapposizione tra il concetto di tassatività sostanziale, relativa al thema probandum, e quello di cosiddetta tassatività processuale, concernente il quomodo della prova. Mentre il primo attiene al rispetto del principio di legalità al metro dei parametri già sopra richiamati, inteso quale garanzia di precisione, determinatezza e prevedibilità degli elementi costitutivi della fattispecie legale che costituisce oggetto di prova, il secondo attiene invece alle modalità di accertamento probatorio in giudizio, ed è quindi riconducibile a differenti parametri costituzionali e convenzionali – tra cui, in particolare, il diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost. e il diritto a un “giusto processo” ai sensi, assieme, dell’art. 111 Cost. e dall’art. 6 CEDU – i quali, seppur di fondamentale importanza al fine di assicurare la legittimità costituzionale del sistema delle misure di prevenzione, non vengono in rilievo ai fini delle questioni di costituzionalità ora in esame.

Non sono, dunque, conferenti in questa sede i pur significativi sforzi della giurisprudenza – nella perdurante e totale assenza, nella legislazione vigente, di indicazioni vincolanti in proposito per il giudice della prevenzione – di selezionare le tipologie di evidenze (genericamente indicate nelle disposizioni in questione quali «elementi di fatto») suscettibili di essere utilizzate come fonti di prova dei requisiti sostanziali delle “fattispecie di pericolosità generica” descritte dalle disposizioni in questa sede censurate: requisiti consistenti – con riferimento alle ipotesi di cui alla lettera a) dell’art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011 – nell’essere i soggetti proposti «abituamente dediti a traffici delittuosi» e – con riferimento alla lettera b) – nel vivere essi «abituamente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose».

12.2.– Questa Corte ritiene che, alla luce dell’evoluzione giurisprudenziale successiva alla sentenza de Tommaso, risulti oggi possibile assicurare in via interpretativa contorni sufficientemente precisi alla fattispecie descritta dell’art. 1, numero 2), della legge n. 1423 del 1956, poi confluita nell’art. 1, lettera b), del d.lgs. n. 159 del 2011, sì da consentire ai consociati di prevedere ragionevolmente in anticipo in quali «casi» – oltre che in quali «modi» – essi potranno essere sottoposti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nonché alle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca.

La locuzione «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» è oggi suscettibile, infatti, di essere interpretata come espressiva della necessità di predeterminazione non tanto di singoli “titoli” di reato, quanto di specifiche “categorie” di reato.

Tale interpretazione della fattispecie permette di ritenere soddisfatta l’esigenza – sulla quale ha da ultimo giustamente insistito la Corte europea, ma sulla quale aveva già richiamato l’attenzione la sentenza n. 177 del 1980 di questa Corte – di individuazione dei «tipi di comportamento» («types of behaviour») assunti a presupposto della misura.

Le “categorie di delitto” che possono essere assunte a presupposto della misura sono in effetti suscettibili di trovare concretizzazione nel caso di specie esaminato dal giudice in virtù del triplice requisito – da provarsi sulla base di precisi «elementi di fatto», di cui il tribunale dovrà dare conto puntualmente nella motivazione (art. 13, secondo comma, Cost.) – per cui deve trattarsi di a) delitti commessi abitualmente (e dunque in un significativo arco temporale) dal soggetto, b) che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui, c) i quali a loro volta costituiscano – o abbiano costituito in una determinata epoca – l’unico reddito del soggetto, o quanto meno una componente significativa di tale reddito.

Ai fini dell’applicazione della misura personale della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, al riscontro processuale di tali requisiti dovrà naturalmente aggiungersi la valutazione dell’effettiva pericolosità del soggetto per la sicurezza pubblica, ai sensi dell’art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011.

Quanto, invece, alle misure patrimoniali del sequestro e della confisca, i requisiti poc’anzi enucleati dovranno – in conformità all’ormai consolidato orientamento della giurisprudenza di cui si è poc’anzi dato conto (al punto 10.3) – essere accertati in relazione al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l’illecito incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare. Dal momento che, secondo quanto autorevolmente affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione, la necessità della correlazione temporale in parola «discende dall’apprezzamento dello stesso presupposto giustificativo della confisca di prevenzione, ossia dalla ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita» (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 26 giugno 2014-2 febbraio 2015, n. 4880), l’ablazione patrimoniale si giustificherà se, e nei soli limiti in cui, le condotte criminose compiute in passato dal soggetto risultino essere state effettivamente fonte di profitti illeciti, in quantità ragionevolmente congruente rispetto al valore dei beni che s’intendono confiscare, e la cui origine lecita egli non sia in grado di giustificare.

12.3.– L’altra fattispecie di cui all’art. 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956, poi confluita nell’art. 1, lettera a), del d.lgs. n. 159 del 2011, appare invece affetta da radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza de Tommaso.

Alla giurisprudenza, infatti, non è stato possibile riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile ex ante per l’interessato, il disposto normativo in esame.

Invero, come poc’anzi evidenziato, sul punto convivono tutt’oggi due contrapposti indirizzi interpretativi, che definiscono in modo differente il concetto di «traffici delittuosi». Da un lato, ad esempio, la sentenza della Corte di cassazione, n. 11846 del 2018, fa riferimento a «qualsiasi attività delittuosa che comporti illeciti arricchimenti, anche senza ricorso a mezzi negoziali o fraudolenti [...]», ricomprendendovi anche attività «che si caratterizzano per la spoliazione, l’approfittamento o l’alterazione di un meccanismo negoziale o dei rapporti economici, sociali o civili». Dall’altro, e sempre a guisa d’esempio, la pronuncia della Corte di cassazione, n. 53003 del 2017, si riferisce al «commercio illecito di beni tanto materiali [...] quanto immateriali [...] o addirittura concernente esseri viventi (umani [...] ed animali [...]), nonché a condotte lato sensu negoziali ed intrinsecamente illecite [...], ma comunque evitando che essa si confonda con la mera nozione di delitto [...] da cui sia derivato una qualche forma di provento», osservando ulteriormente che «nel senso comune della lingua italiana [...] trafficare significa in primo luogo commerciare, poi anche darsi da fare, affaccendarsi, occuparsi in una serie di operazioni, di lavori, in modo affannoso, disordinato, talvolta inutile, e infine, in ambito marinarresco, maneggiare, ma non può fondatamente estendersi al significato di delinquere con finalità di arricchimento».

Simili genericissime (e tra loro tutt’altro che congruenti) definizioni di un termine geneticamente vago come quello di «traffici delittuosi», non ulteriormente specificato dal legislatore, non appaiono in grado di selezionare, nemmeno con riferimento alla concretezza del caso esaminato dal giudice, i delitti la cui

commissione possa costituire il ragionevole presupposto per un giudizio di pericolosità del potenziale destinatario della misura: esigenza, questa, sul cui rispetto ha richiamato non solo la Corte EDU nella sentenza de Tommaso, ma anche – e assai prima – questa stessa Corte nella sentenza n. 177 del 1980.

Né siffatte nozioni di «traffici delittuosi», dichiaratamente non circoscritte a delitti produttivi di profitto, potrebbero mai legittimare dal punto di vista costituzionale misure ablative di beni posseduti dal soggetto che risulti avere commesso in passato tali delitti, difettando in tal caso il fondamento stesso di quella presunzione di ragionevole origine criminosa dei beni, che si è visto costituire la ratio di tali misure.

Pertanto, la descrizione normativa in questione, anche se considerata alla luce della giurisprudenza che ha tentato sinora di precisarne l'ambito applicativo, non soddisfa le esigenze di precisione imposte tanto dall'art. 13 Cost., quanto, in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost., dall'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU per ciò che concerne le misure di prevenzione personali della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno; né quelle imposte dall'art. 42 Cost. e, in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost., dall'art. 1 del Prot. addiz. CEDU per ciò che concerne le misure patrimoniali del sequestro e della confisca.

13.– Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale, in ragione del loro contrasto con i parametri appena indicati, di tutte le disposizioni cui si riferiscono le questioni ritenute ammissibili (indicate al precedente punto 7), nella parte in cui consentono di applicare le misure di prevenzione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, del sequestro e della confisca, ai soggetti indicati nell'art. 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956, poi confluito nell'art. 1, lettera a), del d.lgs. n. 159 del 2011 («coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi»), restando assorbita la questione relativa all'art. 25, terzo comma, Cost.

Tali disposizioni si sottraggono invece alle censure di illegittimità costituzionale in questa sede formulate, nel senso già precisato (supra, 12.2), nella parte in cui consentono di applicare le misure di prevenzione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, del sequestro e della confisca, ai soggetti indicati nell'art. 1, numero 2), della legge n. 1423 del 1956, poi confluito nell'art. 1, lettera b), del d.lgs. n. 159 del 2011 («coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose»).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili gli interventi di M. S.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), nel testo vigente sino all'entrata in vigore del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui consente l'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, anche ai soggetti indicati nel numero 1);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), nel testo vigente sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che il sequestro e la confisca previsti dall'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575

(Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere) si applicano anche alle persone indicate nell'art. 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal capo II si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lettera a);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che le misure di prevenzione del sequestro e della confisca, disciplinate dagli articoli 20 e 24, si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, comma 1, lettera a);

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956, dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, sollevate, tutte con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo in Italia con decreto del Presidente della Repubblica n. 217 del 14 aprile 1982, dalla Corte d'appello di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe (r. o. n. 154 del 2017);

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956, e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, sollevate, tutte con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, dal Tribunale ordinario di Udine con l'ordinanza indicata in epigrafe (r. o. n. 115 del 2017);

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 6, 8, 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, e all'art. 25, terzo comma, Cost., nonché degli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, tutte sollevate dal Tribunale di Padova con l'ordinanza indicata in epigrafe (r. o. n. 146 del 2017).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.

