

Dall'Europa

Misure di prevenzione

La decisione

Misure di prevenzione - Condizioni chiare - Applicazione - Violazione della libertà di circolazione - Pericolosità - Prevedibilità - Eccessiva discrezionalità (CEDU artt. 6, § 1, 5, 13; Legge 27 dicembre 1946, n. 1423 art. 3).

Le misure di prevenzione possono essere applicate, ma a patto che la legge fissi in modo chiaro le condizioni, per garantirne la prevedibilità e per limitare un'eccessiva discrezionalità nell'attuazione.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, GRANDE CAMERA, 23 febbraio 2017 - SAJÓ, *Presidente* - De Tommaso, *ricorrente*.

La Corte EDU sulle misure di prevenzione. Altro caso di conflitto istituzionale?

Nonostante le forti critiche, mosse soprattutto dall'avvocatura penale, il legislatore, anche al cospetto dello stato collasso in cui si trovano i dibattimenti, ha progressivamente esteso la portata delle misure di prevenzione che, da strumento di controllo dei soggetti disagiati è divenuto metodo di contrasto alla criminalità organizzata, fino ad abbracciare mutevoli forme di pericolosità generica.

La qual cosa ha, come noto, determinato diversi interventi della Corte costituzionale, la quale ha tuttavia, di fatto, sempre sancito la compatibilità costituzionale del sistema a doppio binario costituito da un lato da un processo accusatorio caratterizzato da solide garanzie difensive (prime fra tutte quella del giusto processo e del ragionevole dubbio) e, dall'altro, dalle misure di prevenzione in cui, al contrario, vigono sia sotto il profilo processuale sia sotto quello probatorio, standard di rango notevolmente inferiore.

Le misure di prevenzione hanno dunque positivamente superato, a livello interno, diverse prove di resistenza.

Fino a pochi giorni fa anche a livello europeo si sono registrate decisioni attestanti la compatibilità delle misure di prevenzione con i principi sanciti dalla Convenzione.

Con la decisione in commento, invece, la CEDU, all'unanimità, ha stabilito che vi è stata violazione dell'art. 2 protocollo n. 4 (libertà di movimento) e, per quattro voti a tre, dell'art. 6 § 1, con riguardo alla mancata celebrazione dell'udienza in forma pubblica.

Gli elementi di riflessione su cui si fonda la decisione sembrano, a un primo esame della decisione redatta in lingua inglese, essere tre:

- 1) la genericità del dettato normativo, nonché dell'interpretazione (di

compatibilità con la Suprema Carta) fornirne dai Giudici costituzionali, tale da conferire al Giudice un potere discrezionale praticamente incontrollabile (*“né la legge né la Corte costituzionale hanno chiaramente individuato gli "elementi di fatto" o gli specifici tipi di comportamento che devono essere presi in considerazione al fine di valutare il pericolo per la società rappresentato dalla persona e che possono dar luogo a misure di prevenzione”*);

- 2) l'altrettanta genericità del contenuto stesso della misura di prevenzione (*“il loro contenuto è estremamente vago e indeterminato; questo vale in particolare per le disposizioni relative agli obblighi di "condurre un onesto e rispettoso della legge della vita" e per "non destare sospetti”*);
- 3) l'indeterminatezza degli obblighi imposti al prevenuto che includono *“un divieto assoluto di partecipare alle riunioni pubbliche, senza che legge specifichi limiti temporali o spaziale a questa libertà fondamentale, la cui limitazione di cui è lasciata alla discrezione del giudice”*.

Rinviando a una più approfondita lettura del testo tradotto in lingua italiana le questioni di più stretto merito, a caldo, dal punto di vista metodologico, balza immediatamente agli occhi il fatto che la Corte Europea abbia già censurato non solo il dettato normativo ma anche le decisioni assunte in merito dalla Corte costituzionale.

Sembra, dunque, che i Giudici Europei abbiano quasi voluto anticipare i contenuti di un eventuale dibattito che, a oggi, non ha ancora ben chiarito a quale dei due organi giudicanti spetti l'ultima parola.

Si rammenti infatti che, allorquando la decima sezione della CEDU ebbe a dichiarare l'incompatibilità tra la confisca dei suoli abusivamente lottizzati e la sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione del reato, la Corte Costituzionale, con la nota sentenza n. 49 del 2015 ha sminuito a livello nazionale la portata della decisione, affermando, tra le altre, che trattandosi di decisione assunta in relazione ad un caso specifico, essa non poteva ritenersi strettamente vincolante per il Giudice nazionale.

Sotto questo profilo sembrerebbe altrettanto indicativo il fatto che la Corte Europea abbia, di ufficio, ritenuto di investire della questione direttamente la Grande Camera, senza dunque passare al preventivo vaglio delle Sezioni semplici.

Tra gli argomenti che i Giudici Costituzionali avevano, infatti, addotto per affermare la non vincolatività della decisione europea, vi era quello secondo il quale, una pronuncia assunta dalla Grande Camera (in quel caso mancante),

avrebbe certamente avuto un impatto maggiore sulla giurisprudenza italiana.

A questo punto Strasburgo sembra aver lanciato il guanto in un'inaspettata sfida nomofilattica: in caso di affermazione di principi diversi tra Grande Camera e Corte costituzionale, a quali di essi deve attenersi il Giudice nazionale?

La partita si preannuncia apertissima anche perché, per pura coincidenza, proprio il giorno prima del deposito della decisione della Corte costituzionale, la seconda Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo aveva rimesso alla *Grand Chambre* la questione relativa alla compatibilità tra la normativa italiana, la quale consente l'applicazione della confisca urbanistica anche nei casi di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva, e le disposizioni dell'art. 7 Convenzione E.D.U. e dell'art. 1 Protocollo n. 1.

A distanza di oltre un anno dal provvedimento di rimessione, la decisione sembra essere imminente.

Nel frattempo, nonostante l'autorevole pronuncia della Corte costituzionale, la giurisprudenza nazionale, sia di merito che di legittimità, si è autonomamente posta in uno stato di totale attendismo/immobilismo in attesa che la *Grand Chambre* sciogla il relativo nodo (sono all'ordine del giorno, anche in Cassazione, i rinvii per i processi aventi ad oggetto confische per lottizzazione abusive prescritte).

A dimostrazione del fatto che la pronuncia della Corte costituzionale non è stata ritenuta dai giudici nazionali totalmente rassicurante in merito alla tenuta europea dei principi ivi sanciti.

Nel caso delle misure di prevenzione, quindi, occorrerà valutare quale impatto avrà la decisione europea sulla giurisprudenza nazionale anche in considerazione del fatto che sia stato accolto all'unanimità solo uno dei profili di illegittimità prospettati dal ricorrente.

Laddove, infatti, per ipotesi, la Corte costituzionale decidesse nuovamente di attenuare la portata (apparentemente notevole) della decisione della Grande Camera, occorrerebbe a quel punto verificare sulla base di quali principi possa essere sancita la supremazia dell'interpretazione del giudice interno rispetto a quello europeo, nella sua più alta composizione.

Con la concreta possibilità di vedere maggiormente acuito il rischio di conflitto istituzionale internazionale che già ha mostrato alcuni dei suoi effetti negativi dopo la decisione resa dalla Corte costituzionale in materia di confisca dei suoli abusivamente lottizzati, posto che, come detto, da circa un anno e mezzo, di fatto, non vengono assunte decisioni sulla sorte dei suoli oggetto di sequestro o di confisca non ancora definitiva.

ALESSANDRO DELLO RUSSO