

Il Merito

Misure di prevenzione

La decisione

Misure di prevenzione – Pericolosità – Prevedibilità – Eccessiva discrezionalità – Effetti sentenze condanna CEDU – Questione di legittimità costituzionale (C.e.d.u. art. 2 Prot. n. 4, art.1 Prot. n.1; Cost. art. 117; L. 27 dicembre 1956, n. 1423; L. 31 maggio 1965, n. 575; D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159).

Va rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956 per contrasto con l'art. 117 Cost. a seguito della condanna dell'Italia da parte della Grande Camera della Corte EDU in c. De Tommaso.

CORTE D'APPELLO DI NAPOLI, 15 marzo 2017 – GRASSO, *Giudice* – X. *Imputato*.

Risvolti applicativi della sentenza De Tommaso della Corte europea dei diritti dell'uomo

Sin dalla sua introduzione, la disciplina delle misure di prevenzione ha mostrato una certa instabilità. Tale ragione ha indotto la giurisprudenza, nazionale e sovranazionale, ad intervenire con soluzioni non sempre condivisibili.

In un contesto in cui, nonostante i dubbi manifestati dai più, quasi mai s'è negata conformità convenzionale e costituzionale alle misure di prevenzione, rappresenta certamente una svolta la sentenza (c.d. De Tommaso) della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del marzo 2017. I giudici sovranazionali hanno condannato lo Stato italiano, perché l'art. 1 L. 27 dicembre 1956, n. 1423 è tanto indeterminato e vago da contrastare con l'art. 2 del protocollo addizionale n. 4 Convenzione europea dei diritti dell'uomo, posto a tutela della libertà di circolazione degli individui. In particolare, si è sottolineato come la disposizione normativa, non individuando, in modo puntuale, né i soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali, né il loro contenuto, lascia al giudice eccessivi margini di discrezionalità. L'omessa indicazione dei comportamenti specifici su cui ancorare il giudizio di pericolosità, presupposto per l'adozione delle misure di prevenzione, lede il principio fondamentale di prevedibilità.

Nella fattispecie da cui la sentenza De Tommaso trae origine, la corte nazionale ha applicato la misura sul mero rilievo di una tendenza criminale da parte del soggetto proposto. I giudici sovranazionali, nel condannare lo Stato italiano, hanno colto l'affinità tra tale presupposto e quello alla base della categoria dei

“proclivi a delinquere”, che la Corte costituzionale con la sentenza n. 177 del 1980 ha dichiarato incostituzionale.

I risvolti che il *decisum* della Grande Camera ha comportato nell’ordinamento non si sono fatti attendere. A tal proposito giova richiamare l’ordinanza, che qui si fornisce, della Corte d’appello di Napoli con cui i giudici partenopei sollevano questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli che disciplinano gli strumenti di prevenzione personali e patrimoniali, dubitando della loro conformità con l’art. 117 della Costituzione. Essi, in particolare, interpellati al fine di verificare la possibilità di applicare, ad un soggetto considerato c.d. pericoloso generico, la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e quella della confisca, ritengono di non poter prescindere dalla sentenza De Tommaso. Nell’ordinanza di remissione si riconosce come, ai sensi dell’art. 117 Cost., la potestà legislativa dev’essere esercitata nel rispetto della Carta costituzionale e dei vincoli provenienti dall’ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, compresi quelli che derivano dalla convenzione europea dei diritti dell’uomo. Si legge che proprio per questa ragione *“le decisioni della Corte Europea dei Diritti dell’uomo che interpretano la convenzione assegnando specifico contenuto precettivo alle norme della stessa, particolarmente quando assunte dalla Grande Camera e come tali espressive di orientamento uniforme e definitivo della Corte, pur non potendo essere direttamente applicate dal giudice comune interno si pongono come parametro costituzionale interposto, assumendo la norma convenzionale, così come interpretata, rango costituzionale, con il conseguente obbligo del giudice comune interno, quando non sia possibile rinvenire un’interpretazione della norma interna conforme alla norma convenzionale, di sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa interna per contrasto con l’art. 117 della Costituzione in relazione al contrasto con la norma convenzionale (Corte cost., sent. n. 349/2007)”*.

I giudici napoletani muovono da tale ricostruzione per giustificare la fondatezza della questione di legittimità costituzionale. Essi sostengono che, a seguito delle critiche sollevate dalla Grande Camera alla disciplina delle misure di prevenzione, riguardanti proprio i presupposti applicativi dello strumento nel caso di specie, l’unica strada percorribile al fine di adeguare la legge n. 1423 del 1956 alla norma convenzionale ritenuta violata, appare quella di una *“ri-formulazione complessiva”* della normativa di riferimento, di competenza del solo legislatore.

Le osservazioni sviluppate dalla Grande Camera e riprese dalla Corte d’Appello riguardano i soggetti a c.d. pericolosità generica, distinti dai soggetti a c.d. pericolosità qualificata inclusi, con L. 31 maggio 1965, n. 575, fra i de-

sinatari delle misure di prevenzione personali. Va dato atto della differenza sussistenti fra le due categorie soggettive. Se per i secondi il legislatore ha quantomeno individuato le fattispecie di reato rispetto alle quali formulare il giudizio di pericolosità, analogo riscontro manca per i primi, in cui non v'è alcun riferimento al reato finale che con l'applicazione della misura si intende prevenire. Per tale categoria, si accentua così la lesione del principio di legalità/tassatività e di quello di prevedibilità. Il legislatore infatti, avendo elaborato le disposizioni della legge n. 1423 del 1956 con termini piuttosto vaghi e indeterminati, non consente all'interessato di individuare, con chiarezza, quali condotte tenere al fine di scongiurare l'applicazione della misura di prevenzione, lasciando così al giudice un potere discrezionale di notevole ampiezza. La Corte d'Appello di Napoli ritiene di dover estendere la questione di legittimità costituzionale alle norme che disciplinano le misure di prevenzione patrimoniali (l'art. 19 L. 22 maggio 1975, n. 152 ripreso dalla legge n. 575 del 1965), anch'esse collegate, quanto alla categoria dei destinatari, all'art. 1 della legge n. 1423 del 1956. In tale ambito, la contestata vaghezza normativa, si traduce nella lesione di un bene giuridico diverso dalla libertà di circolazione, cioè il diritto di proprietà tutelato dall'art. 1 del primo protocollo addizionale della convenzione. Posto che la Grande Camera della Corte europea ha ritenuto la pericolosità generica un requisito inadeguato a giustificare l'applicazione della misura di prevenzione personale, certamente esso non potrebbe neppure legittimare l'irrogazione della confisca. I giudici napoletani, a tal proposito, affermano che *“se l'art. 1 della legge n. 1423/1956 non può essere considerato una legge secondo lo standard della Convenzione, esso non può nemmeno dettare le condizioni previste dalla legge che consentono agli stati aderenti alla convenzione EDU di comprimere il diritto di proprietà ai sensi del richiamato art. 1 del primo protocollo addizionale”*.

In conclusione, l'ordinanza della Corte d'appello rimette in discussione l'intera disciplina delle misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Si attende l'intervento della Corte costituzionale. Allorché essa ritenesse l'incostituzionalità sia dell'art. 1 legge n. 1423 del 1956, sia dell'art. 19 legge n. 152 del 1975, perché contrastanti con l'art. 117 della Costituzione per violazione, rispettivamente, dell'art. 2 del protocollo addizionale n. 4 e dell'art. 1 del protocollo n. 1, dovrebbe indicare, al legislatore, i criteri direttivi da seguire per colmare il vuoto normativo. La questione è estesa, come sottolineato nell'ordinanza, anche alle disposizioni normative del Codice antimafia (D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159) con cui il legislatore ha recepito l'intera disciplina delle misure di prevenzione.

La remissione operata dalla Corte d'Appello di Napoli non è rimasta isolata. Anche il Tribunale di Udine ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale. Esso giustifica l'applicabilità della pronuncia della Corte europea perché proveniente dalla Grande Camera e non da una sezione semplice, a nulla rilevando la sua considerazione quale precedente giurisprudenziale consolidato.

Il riconoscimento della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate non è per nulla scontato. Il giudice delle leggi potrebbe, infatti, far proprio l'orientamento, già seguito nella giurisprudenza di merito (Tribunale di Milano), secondo cui la sentenza De Tommaso non inciderebbe, sulla disciplina delle misure di prevenzione. Infatti, il giudice nazionale non sarebbe vincolato da una decisione ritenuta non definitiva, che presenti una questione innovativa mai prima sottoposta a vaglio, ma soprattutto unica rispetto al consolidato orientamento della giurisprudenza sovranazionale. Occorre precisare, al riguardo, che, dalla sentenza Raimondo del 1994, fino alla più recente pronuncia Capitani e Campanella del 2011, i giudici di Strasburgo, salvi rari casi collegati alla lesione del principio di pubblicità delle udienze, hanno sempre ritenuto il sistema della prevenzione italiana conforme alla convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Ad analoghe considerazioni è giunto il Tribunale di Palermo. Esso ritiene che, la sentenza De Tommaso non possa, in base ai criteri adottati dalla Corte Costituzionale (sentenza n.49 del 2015), essere considerata un precedente consolidato, in mancanza di analogia con la fattispecie sottoposta all'esame del giudice nazionale.

Nello stesso senso si è espresso anche il Tribunale di Roma.

Completa il quadro dei risvolti, che il *decisum* della Grande Camera ha avuto, fino ad ora, sul piano interno, il decreto del Primo Presidente della Corte di Cassazione che ha rimesso alle Sezioni Unite, proprio anche alla luce della pronuncia della Corte europea, la questione della compatibilità dell'art. 75 co 2 del codice antimafia - inerente alle violazioni degli obblighi collegati alla misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale - ai principi di precisione, tassatività, precisione.

Il panorama delle misure di prevenzione, mai così oscillante come a seguito della sentenza De Tommaso, appare destinato a successivi interventi.

SILVIA SEGALINA