

QUESTIONI APERTE

Misure di sicurezza – Automatismi sanzionatori

La decisione

Misure di sicurezza – Effetti accessori – Revoca della patente – Automatismi sanzionatori (Cost. artt. 2, 16, 35; C.p. art. 228; L. n. 689/ 1981 art. 62; D.lgs. n. 285 del 1992 art. 120).

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, co. 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, co. 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e come modificato dall'art. 19, comma 2, lettere a) e b), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale) e dall'art. 8, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59 (Attuazione delle direttive 2006/126/CE e 2009/113/CE concernenti la patente di guida), nella parte in cui dispone che il prefetto “provvede” – invece che “può provvedere” – alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale.

CORTE COSTITUZIONALE, 16 Gennaio 2020, n. 24 (ud. 15 Gennaio 2020),
CARTABIA, *Presidente*, MORELLI, *Redattore*.

Misure di sicurezza personali e revoca della patente: riflessioni a margine di corte cost. n. 24/2020.

La Corte costituzionale con la decisione in commento aggiunge un ulteriore tassello all'opera di progressiva destrutturazione dell'art. 120, comma secondo, del codice della strada nella parte in cui disciplina il potere di revoca prefettizia della patente di guida a fronte del venir meno dei requisiti morali necessari al suo rilascio.

Attraverso una disamina critica dell'iter argomentativo seguito dal Collegio, con il presente contributo si intende offrire una riflessione sugli automatismi e le problematiche che connotano la più ampia tematica degli effetti accessori correlati all'applicazione delle misure di sicurezza e di prevenzione.

“Personal security measures and revocation of driving licence: reflections on Constitutional Court judgment n. 24/2020”.

The Constitutional court with the decision in comment adds a further piece to the work of progressive deconstruction of art. 120, second paragraph, of the Highway Code in the part in which it governs the prefecture's power to revoke of the driving license in the face of the failure of the moral requirements necessary for its issuance. Through a critical examination of the argumentative process followed by the College, this contribution intends to offer a reflection on the automatisms and problems that characterize the broader issue of the ancillary effects related to the application of safety and prevention measures.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. La vicenda processuale – 3. Il *decisum* della Corte costituzionale – 4. L'iter motivazionale della sentenza – 5. Rilievi critici – 6. Gli effetti accessori delle misure *ante e praeter delictum* tra automatismi ed incongruenze – 7. Conclusioni.

1. Con la decisione n. 24 del 2020 l'art. 120 del codice della strada torna sotto la lente di ingrandimento della Corte costituzionale. La disposizione censurata, oggetto di plurimi rimaneggiamenti nel tempo, individua i requisiti morali necessari al rilascio della patente di guida, riconoscendo in capo al Prefetto il potere/dovere di revoca della stessa, laddove si accerti il loro sopravvenuto venir meno¹. Già nel 2018, in realtà, il giudice delle leggi era intervenuto a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non riconosceva alcun margine di discrezionalità in capo all'autorità prefettizia nell'esercizio del predetto potere in caso di condanna del suo titolare per reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 (Corte cost. sent. n. 22/2018)².

2. Con la pronuncia in commento la Consulta torna a esaminare la medesima questione con riferimento alla diversa ipotesi in cui la revoca della patente di guida segua all'irrogazione di una misura di sicurezza personale. Anche in questo caso il Collegio accoglie le censure mosse dai giudici *a quibus*, mettendo ancora una volta in luce le criticità insite negli automatismi che connotano l'applicazione degli effetti accessori in tema di misure di sicurezza personali.

Il procedimento prende le mosse dall'ordinanza del T.A.R. Marche cui ha

¹ Si riporta il testo della norma nella sua formulazione successiva alla legge 94 del 2009: «1. *Non possono conseguire la patente di guida, i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ad eccezione di quella di cui all'articolo 2, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi, nonché i soggetti destinatari dei divieti di cui agli articoli 75, comma 1, lettera a), e 75-bis, comma 1, lettera b), del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 per tutta la durata dei predetti divieti. Non possono di nuovo conseguire la patente di guida le persone a cui sia applicata per la seconda volta, con sentenza di condanna per il reato di cui al terzo periodo del comma 2 dell'articolo 222, la revoca della patente ai sensi del quarto periodo del medesimo comma. 2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 75, comma 1, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida. La revoca non può essere disposta se sono trascorsi più di tre anni dalla data di applicazione delle misure di prevenzione, o di quella del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati indicati al primo periodo del medesimo comma 1».*

In argomento, CARNABUCI, *La revoca della patente di guida per carenza dei requisiti morali*, in *Rivista della Circolazione e dei Trasporti*, Roma, 2, 2001.

² Corte cost., n. 22 del 2018. Sul punto cfr. FELICIONI, *Revoca prefettizia della patente di guida per condanne in materia di stupefacenti: la misura può essere applicata retroattivamente perché non è una sanzione penale, ma è illegittima la sua applicazione automatica*, in *Diritto Penale Contemporaneo, Riv. trim.*, 3, 2018, 242 e ss.

fatto seguito un provvedimento del Tribunale ordinario di Lecco sostanzialmente analogo, circostanza, quest'ultima, che ne ha consentito alla Corte la trattazione congiunta³. Entrambi i giudizi *a quibus* hanno, invero, a oggetto l'impugnativa promossa avverso il provvedimento prefettizio applicativo della misura della revoca della patente.

Quanto alla rilevanza della questione sollevata dal giudice amministrativo, interessante è il passaggio della Corte in cui ben si mette in rilievo come la natura vincolata dell'atto e la conseguente configurabilità in capo agli interessati di diritti soggettivi avrebbe imposto la rilevazione officiosa del difetto di giurisdizione. Cionondimeno, la Corte ratifica la scelta del rimettente di sollevare in via prioritaria la questione di legittimità costituzionale della norma censurata, dal momento che l'auspicata "discrezionalità", in luogo dell'automatismo, del provvedimento prefettizio di revoca della patente avrebbe qualificato la posizione soggettiva da esso incisa come interesse legittimo e, pertanto, destinata a radicare la giurisdizione del giudice amministrativo. Sebbene il Collegio non prenda posizione su tale profilo, non essendo d'altronde di sua spettanza, tale valutazione, pur essendo suffragata da una serie di arresti giurisprudenziali⁴, non appare del tutto condivisibile. Benché non sia questa la sede opportuna per affrontare diffusamente la questione, basti osservare come, secondo l'impostazione accolta dalla dottrina prevalente e dal recente formante giurisprudenziale, la natura vincolata o meno di un provvedimento amministrativo non può ritenersi dirimente ai fini del riparto di giurisdizione, ben potendo sussistere interessi legittimi anche rispetto a determinazioni prive di margini di discrezionalità, il che implica il conseguente radicarsi della relativa controversia dinanzi al giudice amministrativo⁵.

Ciò precisato, occorre evidenziare come entrambe le ordinanze di rimessione insistano sull'irragionevolezza intrinseca della previsione normativa, denunciandone evidenti profili di disparità di trattamento e sproporzionalità destinati a incidere in maniera pregiudizievole sulla libertà personale, sul diritto al

³ Per un commento all'ordinanza di rimessione, cfr. FIORI, *Sottoposizione a misure di sicurezza personali e revoca prefettizia della patente di guida: l'automatismo del provvedimento al vaglio della Corte costituzionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 10, 2018.

⁴ Cass. civ., Sez. un., 14 maggio 2014, n. 10406; Cass. civ., Sez. un., 27 aprile 2005, n. 8693; Tar Lazio (Roma), sez. I ter, 17 gennaio 2018, n. 548; TAR Campania (Napoli), sez. V, 24 gennaio 2018, n. 487.

⁵ In questo senso, *ex multis* CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2002, 686 e ss.; MAZZAMUTO, *Il tramonto dottrinario del mito della giurisdizione unica alla luce dell'esperienza tra Orlando e Mortara*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2019. GAROFOLI-FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016, 2014 e ss.; Cons. St., sez. IV, 9 agosto 2005, n. 4223, Cass. Civ., Sez. un., 11 luglio 2001, n. 9382, Cons. St., sez. IV, 19 giugno 2006., n. 3620, Cons. St., Ad. Plen., sent. 24 maggio 2007, n. 7, Pres. Salvatore, Rel. Maruotti.

lavoro e sulla libertà di circolazione dei destinatari del provvedimento.

Richiamandosi alle motivazioni contenute nella già citata pronuncia n. 22 del 2018, i giudici *a quibus* osservano, in primo luogo, come la disposizione operi un'indifferenziata valutazione della sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, ricollegando in via automatica il medesimo effetto, ovvero la revoca di quel titolo, a una varietà di fattispecie manifestamente prive di omogeneità, di tal guisa ponendosi in evidente contrasto con l'art. 3, co. secondo, Cost.

Irragionevole appare, in secondo luogo, l'automatismo che connota l'operatività della revoca con precipuo riferimento alla sopravvenuta applicazione di una misura di sicurezza. La mancata previsione di margini di discrezionalità valutativa non collima, del resto, con l'eterogeneità intrinseca che connota tanto il catalogo codicistico delle misure di sicurezza, le quali per giunta ove non detentive, non appaiono strutturalmente incompatibili con la possibilità di utilizzare il titolo di guida, quanto il principale presupposto applicativo delle stesse, ovvero la pericolosità sociale del soggetto, che costituisce notoriamente oggetto di un giudizio di tipo bifasico plasmato sulla situazione soggettiva dell'agente⁶.

A tali rilievi si aggiunge l'evidente contraddizione tra scopi e poteri esercitati dalle diverse autorità, giudice e prefetto, rispetto alla medesima vicenda. Si richiamano in tal senso gli articoli 228 del Codice penale e 190 disp. att. del codice di procedura penale, che attribuiscono al magistrato di sorveglianza, chiamato a fissare le prescrizioni alle quali deve attenersi la persona sottoposta a libertà vigilata, un potere di natura eminentemente discrezionale. Egli è tenuto a modificare le singole prescrizioni rivolte al destinatario del provvedimento in base alle sue condizioni personali ed in particolar modo alla sua pericolosità sociale.

La legge impone all'autorità giudiziaria di calmierare il contenuto del provvedimento applicativo della misura evidentemente allo scopo di non rendere difficoltosa al sottoposto la ricerca di un lavoro e da consentirle di attendervi

⁶ Cfr. *ex multis* TRAVERSO, *Il giudizio di pericolosità e il suo accertamento*, in *Riv. it. med. leg.*, 1986; MANACORDA, *Applicazione ed esecuzione delle misure di sicurezza: due momenti distinti per l'accertamento della pericolosità sociale*, in *Foro it.*, 1987, I, 326; CALABRIA, *Sul problema dell'accertamento della pericolosità sociale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, 762; BERTOLINO, *Declinazioni attuali della pericolosità sociale: pene e misure di sicurezza a confronto*, in *Archivio Penale*, 2, 459-484; VIGANO, *La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, 1347 e ss; FIORENTIN, *Al vaglio di costituzionalità i parametri di accertamento della pericolosità sociale dei mentally ill offenders*, in *questa Rivista*, 3, 2014.

con la necessaria tranquillità.

Inoltre, con precipuo riferimento al titolo abilitativo alla guida, si osserva come l'art. 62, comma 2, della Legge 24 novembre 1981, n. 689 preveda, in relazione alle misure della libertà controllata e della semidetenzione, che *“quando il condannato svolge un lavoro per il quale la patente di guida costituisce indispensabile requisito, il magistrato di sorveglianza può disciplinare la sospensione in modo da non ostacolare il lavoro del condannato”*.

Evidente in tal senso come, a dispetto del quadro normativo appena descritto, non trovi alcuna ragion d'essere e appaia del tutto sproporzionato l'automatismo che connota il potere di revoca attribuito all'autorità prefettizia dall'art. 120 del codice della strada, il cui dispiegarsi finisce evidentemente col frustrare l'esercizio di libertà e diritti fondamentali, quali quelle garantite dagli artt. 4, 16 e 35 Cost.

3. La Corte costituzionale, condividendo essenzialmente il contenuto delle censure mosse dai rimettenti, mette in luce come la finalità di tutela di siffatte esigenze personali, familiari e lavorative, perseguita dal legislatore anche nei confronti dei soggetti sottoposti a misure di sicurezza, innegabilmente rischi di rimanere frustrata dall'applicazione “automatica” della revoca della patente di guida da parte del prefetto. Una valutazione “caso per caso” delle condizioni personali del sottoposto, ad avviso del Collegio, appare indispensabile onde evitare di compromettere la funzione rieducativa svolta dalle misure di sicurezza nel sistema. Di tale urgenza sembrerebbe essersi fatto già carico il legislatore nella parte in cui ha espressamente previsto la possibilità per il magistrato di sorveglianza, nel disporre l'applicazione di una misura di sicurezza, di consentire al soggetto che vi è sottoposto di continuare a fare uso della patente di guida, laddove ciò sia compatibile con il contenuto del provvedimento principale e le sue condizioni personali. La circostanza che il prefetto sia, viceversa, sulla base della norma censurata tenuto a revocarla rivela, pertanto, una contraddizione insanabile che l'ordinamento irragionevolmente consente. Indiscutibili, in tal senso, i profili di frizione con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, da cui consegue il contrasto dell'art. 120, co. 2, cod. strada con l'art. 3 Cost. e la sua relativa declaratoria di illegittimità costituzionale, nella parte in cui dispone che il prefetto “provvede” - invece che “può provvedere” - alla revoca della patente nei confronti di coloro che sono sottoposti a misure di sicurezza personali.

4. La soluzione cui approda la Corte costituzionale appare senza dubbio con-

divisibile, tenuto conto della manifesta irragionevolezza della previsione del novellato art. 120 cod. strad. e delle ripercussioni che la sua applicazione comporta sulle libertà fondamentali del destinatario, già menomate in forza dell'irrogazione di una misura di sicurezza personale. Il giudice delle leggi aggiunge con la sentenza in commento, dunque, un ulteriore tassello al percorso, cui egli stesso aveva dato inizio nel 2018, di progressiva destrutturazione della portata della norma.

Se da un lato, infatti, l'interprete avrebbe potuto cogliere dalla sentenza n. 25 una chiave di lettura costituzionalmente orientata della disposizione anche rispetto alle fattispecie altre rispetto a quella oggetto della pronuncia, dall'altro, stante la loro indubbia eterogeneità, l'intervento della Corte si è rivelato opportuno e necessario per far ulteriore chiarezza sul punto⁷.

In proposito, si segnala inoltre che con la sentenza n. 99 del 2020, richiamando essenzialmente *per relationem* le argomentazioni su cui si fonda la decisione in commento, il giudice delle leggi abbia dichiarato la disposizione in esame costituzionalmente illegittima altresì in ordine alla previsione dell'automatismo della revoca della patente a fronte della sopravvenuta applicazione del provvedimento applicativo di una misura di prevenzione⁸.

In tal senso, appare auspicabile che altrettanto possa verificarsi in relazione al riferimento normativo all'accertamento della condizione di delinquente abituale, professionale o per tendenza.

Dall'iter argomentativo seguito dal Collegio paiono potersi ricavare una serie di spunti interessanti che coinvolgono, invero, l'intera sistematica degli effetti accessori correlati all'applicazione delle misure di sicurezza, nonché, come avrà modo di evidenziare, anche e soprattutto alle misure di prevenzione. Trattasi di una tematica che nel tempo ha raramente suscitato l'interesse degli operatori del settore⁹ malgrado i rilevanti e pervasivi risvolti applicativi che

⁷ Di contro, si segnala che con la sentenza 9 aprile 2019, n. 80, la Corte costituzionale, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti la diversa fattispecie avente ad oggetto il diniego della patente di guida per insussistenza dei requisiti morali di cui all'art. 120, comma 1, del Codice della strada, a seguito di una condanna per reati in materia di stupefacenti, osservando come tale situazione rifletta «una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato». Cfr. sul punto, MARINO, *Mancato rilascio della patente per insussistenza dei requisiti morali: norma incostituzionale?* in *Diritto & Giustizia*, 10 aprile 2019.

⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 99 del 6.05.2020, Pres. Cartabia, Rel Morelli.

⁹ Cfr. sul punto BATTISTACCI, *Procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della magistratura*, Roma, 1989, 507; CATELANI, *Manuale dell'esecuzione penale*, Milano, 1998, 601; DI RONZA, *Manuale di diritto dell'esecuzione penale*, Padova, 2000, 454; SICLARI, *Applicazione ed esecuzione delle misure di sicurezza*, in *Enc. Dir.* XXVI, Milano, 1976, 231

conseguono all'operatività di talune delle fattispecie riconducibili a tale non meglio definito *genus*.

Quanto alla loro natura giuridica, muovendo dalla pronuncia in commento, appare evidente come alcuno sforzo chiarificatore sia compiuto dalla Consulta in proposito. Alcun cenno viene fatto in ordine alla dimensione sostanziale del provvedimento prefettizio di revoca del titolo di guida, il che sembrerebbe giustificarsi alla luce dell'irrelevanza della problematica ai fini dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale. La Corte si limita a richiamare le osservazioni formulate sul punto nella più volte richiamata sentenza n. 22 del 2018.

Rifacendosi al consolidato orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità¹⁰, in quell'occasione la Corte osservava come il provvedimento prefettizio di revoca della patente, nei casi previsti dall'art. 120, secondo comma, non rivesta natura sanzionatoria, né possa essere considerato quale conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale, risolvendosi piuttosto nella mera constatazione dell'insussistenza sopravvenuta dei «requisiti morali» necessari per il conseguimento di quel titolo di abilitazione. Pertanto, il Collegio ne escludeva la rispondenza a una funzione punitiva, retributiva o dissuasiva dalla commissione di illeciti, dovendosi ravvisare la sua ratio nell'individuazione di un «perimetro di affidabilità morale del soggetto» cui è rilasciata la patente di guida, nonché nella delimitazione di una serie di fattispecie che comportano presuntivamente il venir meno di siffatta affidabilità.

In tal senso, non pertinente veniva giudicato il richiamo contenuto nell'ordinanza di rimessione alla giurisprudenza della Corte europea e ai cd. "*Engel criteria*"¹¹, che consentono notoriamente l'attribuibilità della natura sostanzialmente penale a misure che non sono formalmente tali.

Con riferimento ai reati di cui agli art. 73 e ss. del D.P.R. n. 309/1990 la Corte riteneva, in definitiva, che il provvedimento di revoca potesse ascrivere al non meglio definito *genus* degli "effetti riflessi della condanna penale", ovvero

¹⁰ Cfr. Sezioni unite civili, sentenza 14 maggio 2014, n. 10406; Cass. Civ., sezione seconda, ordinanza 4 novembre 2010, n. 22491.

¹¹ Corte EDU 8 giugno 1976, Engel e altri c. Paesi Bassi, in www.hudoc.echr.coe.int; cfr., altresì, Corte EDU, Öztürk c. Germania, 21 febbraio 1985, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, 894, con nota di PALIERO, "*Materia penale*" e *illecito amministrativo secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: una questione classica e una svolta radicale*. Cfr. anche Corte EDU 9 ottobre 2003, Ezeh e Connors c. Regno Unito, in *Legisl. Pen.*, 2004, p. 351; Corte EDU 30 maggio 2006, Matyjec c. Polonia; Corte EDU 24 settembre 1997, Garyfallou AEBE c. Grecia; Corte EDU, sent. 21 maggio 2011, Kurdov e Ivanov c. Bulgaria.

di quelle conseguenze accessorie all'accertamento della responsabilità penale che si esplicano in settori ordinamentali diversi da quello in cui si manifesta la funzione repressiva degli illeciti e che in quanto tali si sottraggono ai principi fondamentali e alle garanzie che governano la "materia penale".

5. Le conclusioni cui approdano i giudici costituzionali non appaiono, invero, del tutto condivisibili.

Può, in primo luogo, osservarsi come gli "*Engel criteria*", nella costante elaborazione della giurisprudenza di Strasburgo, rappresentino per il giudice interno una sorta di *vademecum* attraverso cui vagliare di volta in volta l'effettiva natura giuridica di una sanzione formalmente non qualificata come penale. Si tratta, dunque, di uno strumento qualificatorio teso a orientare l'attività ermeneutica dell'interprete in una prospettiva di tipo sostanzialista disancorata dalla mera lettura del dato formale¹². La Corte costituzionale sembra nella pronuncia richiamata anteporre all'applicazione dei predetti parametri un'indagine di tipo teleologico, di tal guisa di fatto esautorando la funzione loro associata. D'altra parte, sebbene, nell'ottica della Corte Edu, la disamina della ratio della sanzione tra l'altro costituisca uno dei passaggi fondamentali che il giudice è chiamato a effettuare allorché si interroghi sulla sua natura giuridica, essa non può in quanto tale ritenersi sufficiente, né assumere carattere assorbente rispetto agli altri criteri individuati.

A prescindere da questo rilievo, il riferimento alla generica e non meglio definita categoria degli "effetti accessori della condanna" non può ritenersi soddisfacente in quanto inidonea a individuare uno statuto normativo di riferimento.

Alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza convenzionale, sembra ragionevolmente potersi escludere la natura sostanzialmente penale del provvedimento. La ratio sottesa all'istituto, il suo grado di afflittività, il peculiare procedimento applicativo che la connotano appaiono indici sintomatici sufficienti a suffragare tale conclusione.

Preferibile, in tal senso, si rivela la sua qualificazione in termini di sanzione amministrativa di natura accessoria con il conseguente assoggettamento della

¹² Sul punto *ex multis* GOISIS, "La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative", Giappichelli, 2018. Sulla nozione di materia penale tra il diritto interno e quello europeo cfr. PALAZZO, *Il limite della political question fra Corte costituzionale e Corti europee. Che cosa è "sostanzialmente penale"?* in *La «materia penae» tra diritto nazionale ed europeo*, a cura di Donini - Foffani, Giappichelli, 2018, 7 e ss.; SCOLETTA, *Materia penale e retroattività favorevole: il 'caso' delle sanzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 2016, 1401 e ss.; ESPOSITO, *La confisca urbanistica. Una storia a più voci*, Giappichelli, 2020, 182 e ss.

stessa ai principi e alle garanzie sostanziali e procedurali di cui alla legge n. 689/1981.

Tale soluzione consente, altresì, di superare eventuali aporie correlate all'intrinseca eterogeneità che caratterizza sotto il profilo ontologico il catalogo dei provvedimenti presupposto cui accede. Apparirebbe, del resto, piuttosto singolare associare una sanzione *lato sensu* penale a misure di natura dichiaratamente amministrativa quali le misure di prevenzione, tralasciando naturalmente in questa sede le ben note e in larga parte condivisibili perplessità poste dalla dottrina rispetto alla validità di tale ultima osservazione¹³.

6. La revoca prefettizia della patente non esaurisce, come anticipato, il novero delle conseguenze accessorie che l'applicazione di una misura di sicurezza comporta a carico del destinatario. Al pari di quanto si è visto a proposito dell'art. 120 cod. strad., si tratta nella maggior parte dei casi di effetti caratterizzati da un intrinseco ed indifferenziato automatismo che si sottrae a qualsiasi valutazione di opportunità da parte dell'autorità giudiziaria o amministrativa.

A titolo esemplificativo può segnalarsi l'art. 2, comma 1, let. c) del D.P.R. n. 223 del 1967, nella parte in cui dispone che all'applicazione di una misura di sicurezza segua automaticamente l'incapacità elettorale, nonché l'art. 11, comma 3, del T.U.L.P.S. che in tal caso prevede la revoca automatica delle autorizzazioni di polizia.

Considerazioni sostanzialmente analoghe valgono per le misure di prevenzione, rispetto alle quali il catalogo degli effetti accessori si rivela, invero, ancora più articolato e complesso.

L'art. 67 del d.lgs. 159/11 fa conseguire automaticamente alla mera definitività del provvedimento applicativo una serie di conseguenze secondarie di assoluta pregnanza, che l'Autorità decidente potrà, altresì, previa partecipazione degli interessati, estendere ai conviventi del proposto, nonché a imprese ed enti di cui egli sia amministratore o determini in qualsiasi modo gli indirizzi. Rilevanti, ancora, gli effetti di natura tributaria e fiscale previsti dagli artt. 79 e

¹³ Nella copiosa letteratura in argomento, NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano, 1977, p. 631 ss.; FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, VIII, Torino, 1994, p. 108 ss.; GALLO, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, 1990, p. 1 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca ex art. 12 sexies l. n. 356/92*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 208 ss.; MANNA, *Natura giuridica delle misure di prevenzione: legislazione, giurisprudenza, dottrina*, in *Archivio Penale (Web)*, 3, 2018.

80 del decreto nei confronti di coloro i quali siano stati destinatari di un provvedimento applicativo della misura di prevenzione personale, ancorché non definitivo.

Può ancora segnalarsi¹⁴ la previsione dell'incapacità in materia elettorale attiva (art. 2, comma 1, D.P.R. n. 223/67) e l'incandidabilità alle elezioni regionali e locali (art. 15 l. n. 55/90, artt. 7 e 10 d.lgs. 235/2012), ma soprattutto l'art. 80, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016 n.50 (cd. "Nuovo codice appalti") che dispone l'esclusione ipso iure dell'operatore economico dalla partecipazione a una procedura di appalto o concessione allorché taluno dei soggetti di cui al comma 3 della disposizione sia incorso nelle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui al predetto art. 67 d.lgs. 159/11 al netto delle ipotesi derogatorie introdotte nel 2019 per il controllo giudiziario di cui all'art. 34 bis, commi 6 e 7¹⁵.

Con la pronuncia in commento la Corte costituzionale sembra, dunque, aver in parte squarciato le tenebre che avvolgono questo angolo recondito del sistema, che abbisognerebbe senz'altro di una complessiva riorganizzazione e rimediazione da parte del legislatore.

Appare manifesto, d'altra parte, come gli automatismi che connotano l'impianto normativo vigente rischiano di svilire la funzione, tutt'altro che incontroversa, associata tradizionalmente alle misure di sicurezza e prevenzione nell'ambito del sistema. In relazione alle prime, questo aspetto è ben evidenziato nel percorso motivazionale della sentenza in commento, laddove si sottolinea come, diversamente da quanto previsto in relazione ai poteri attribuiti al magistrato di sorveglianza, l'assenza di discrezionalità che connota il potere di revoca prefettizia si riveli chiaramente sproporzionato rispetto allo scopo che ci si prefigge di perseguire attraverso l'applicazione della misura di sicurezza, in specie della libertà vigilata.

In proposito, si è visto come i giudici costituzionali non manifestino riserve nel sottolineare l'irragionevolezza e l'illogicità della mancata previsione di una valutazione "caso per caso" delle condizioni che rendano coerente, o meno, la revoca del titolo abilitativo alla funzione rieducativa della misura irrogata.

Il passaggio è estremamente significativo. L'individualizzazione del trattamento riservato al destinatario di una misura di sicurezza non può limitarsi, infatti, alla scelta dell'*an* e del *quantum* della misura, l'autorità giudiziaria essendo

¹⁴ MENDITTO, *Le misure di prevenzione e la confisca allargata*, cit., p. 37 e ss.

¹⁵ Per una panoramica generale dell'istituto cfr. AMARELLI - DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, 2019.

chiamata a una valutazione senz'altro più ampia e di maggior respiro, onde evitare di compromettere le finalità a essa connaturate. Esigenza, quest'ultima, che assume maggiore pregnanza allorché l'applicazione del provvedimento sia disposta a seguito dell'espiazione della pena.

È necessario, da questo punto di vista, che l'attività valutativa del magistrato di sorveglianza si basi su un'analisi plurifattoriale fondata sulle diverse componenti di natura clinica, individuale, socio-assistenziale familiare ed ambientale che caratterizzano il contesto di vita del sottoposto. Potendo procedere in ogni momento al riesame della pericolosità sociale del suo destinatario, l'autorità giudiziaria è in grado di rendere l'esecuzione della misura più adeguata alla sua condizione, modulandone le prescrizioni in relazione alla sua personalità¹⁶.

Considerazioni analoghe non sembrano in realtà *prima facie* potersi estendere al procedimento applicativo delle misure di prevenzione personali. L'art. 8 del d.lgs. 159/2011 limita considerevolmente la discrezionalità valutativa del giudice, determinando *ex ante* il contenuto delle prescrizioni correlate al provvedimento applicativo della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, la cui violazione è sanzionata dall'art. 75 del decreto. L'estrema genericità e vaghezza che connota talune delle predette indicazioni ha, del resto, costituito il principale movente alla base di alcuni recenti arresti della giurisprudenza nazionale e sovranazionale, che hanno messo chiaramente in luce l'inadeguatezza del quadro normativo vigente rispetto ai principi di determinatezza e precisione della fattispecie penale¹⁷.

Rinviando ad altra sede per un opportuno approfondimento della questione¹⁸,

¹⁶ CALVANESE - BIANCHETTI, "L'internamento in O.P.G.: le revoche della misura nelle ordinanze del magistrato di sorveglianza di Mantova (anni 1992-2002)", in *Rassegna Penitenziaria e criminologica*, 1, 2005.

¹⁷ Cfr. in argomento *ex multis* MENDITTO, *Lo Statuto convenzionale e costituzionale delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali. Gli effetti della sentenza della Corte costituzionale 27 febbraio 2019, n. 24*, in *Giurisprudenza Penale web*, 2019, 10; VIGANÒ, "Le Sezioni Unite ridisegnano i confini del delitto di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura di prevenzione alla luce della sentenza De Tommaso: un rimarchevole esempio di interpretazione conforme alla CEDU di una fattispecie di reato", in *Dir. Pen. Cont.*, fasc. 9/2017; MAUGERI, *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte Europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della "legge", ma una rondine non fa primavera*, *ibidem*, p. 15 ss.; MAGI, *Per uno statuto unitario dell'apprezzamento della pericolosità sociale*, *ibidem*, p. 135 ss.; AMARELLI, *Misure di prevenzione e principio di determinatezza*, in *Il libro dell'anno del diritto Treccani*, 2019.

¹⁸ LA SALVIA, *La prevenzione insostenibile. Scenari post De Tommaso*, in *Archivio Penale (Web)*, 2, 2018; CERFEDA, *La prevedibilità ai confini della materia penale: la sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale e la sorte delle "misure di polizia"*, in *Archivio Penale (Web)*, 2, 2019; FORTE, *La Consulta espunge dal sistema le misure di prevenzione nei confronti dei soggetti "abituamente dediti a traffici delittuosi"*, in *IPenalista.it*, 28 marzo 2019; CORBETTA, *Illegittime le misure nei confronti delle*

occorre evidenziare come il legislatore del 2017 abbia in parte riconosciuto margini di valutazione più ampi in capo all'autorità giudiziaria, prevedendo al comma 5 del succitato art. 8 la possibilità che essa possa imporre tutte le prescrizioni che ravvisi necessarie avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale¹⁹. Sebbene lo scopo della novella sia quello di consentire l'adozione di misure più restrittive nei confronti di quei soggetti autori di una maggiore pericolosità sociale, letta in una prospettiva più ampia, la nuova formulazione della norma sembrerebbe attenuare il rigido automatismo imposto dai commi precedenti. Eseggesi, quest'ultima, cui hanno di recente aderito anche le Sezioni Unite della Suprema Corte chiamate a dirimere il contrasto giurisprudenziale sorto in ordine al significato da attribuirsi alla prescrizione avente a oggetto il divieto di frequentare pubbliche riunioni di cui al comma 4²⁰. La Corte ha chiaramente messo in luce come l'art. 8, co. 5, consenta di configurare la misura di prevenzione "in maniera personalizzata sul soggetto, tenendo conto dei motivi che la giustificano" e garantendo peraltro "un contraddittorio pieno già in sede di applicazione della misura, con le impugnazioni previste" (par. 18 del considerato in diritto).

In ogni caso, si osserva come la prassi di alcuni Tribunali sia nel senso di un'interpretazione meno rigida del comando normativo e favorevole, in una prospettiva costituzionalmente orientata, alla modulazione delle prescrizioni rispetto alle condizioni personali del proposto²¹.

7. In conclusione, appare evidente come gli automatismi che connotano la sistematica degli effetti accessori correlati all'applicazione delle misure di sicurezza e di prevenzione finisca col rendere ulteriormente disagiata la condizione del loro destinatario, frustrandone la funzione assoluta nel sistema e finendo spesso coll'accentuare considerevolmente il rischio di vanificare gli

persone "abituamente dedite a traffici delittuosi", in *Quotidiano giuridico*, 4 marzo 2019; LA CORTE, *La disciplina delle misure di prevenzione, tra passato e presente, al vaglio (nuovamente) della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza penale web*, 2019, 6.

¹⁹ MENDITTO, *Le misure di prevenzione e la confisca allargata*, cit., p.29 e ss.

²⁰ FINOCCHIARO, *"Le Sezioni unite sul reato di trasgressione al divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale (art. 75 codice antimafia)"* nota a *Cass. pen., Sez. Un., 28 marzo 2019 (dep. 18 novembre 2019), n. 46595, Pres. Carcano, Rel. Rocchi, ric. Acquaviva e altro*, in *SistemaPenale.it*, Dicembre, 2019; AMARELLI, *"Ulteriormente ridotta la tipicità del delitto di violazione degli obblighi inerenti alla misura di prevenzione: per la Cassazione anche il divieto di partecipare a pubbliche riunioni contrasta con il principio di determinatezza"*, in *Dir. Pen. Cont.*, fasc. 7-8/2018.

²¹ MARIANI, *"Le misure di prevenzione nella prassi milanese"*, in *Dir. Pen. Cont.* Fasc. 10/2018, p. 267 e ss.

esiti del percorso riabilitativo compiuto dal reo.

Se, in definitiva, come evidenziato dalla dottrina più autorevole, comprendere quale possa essere lo spazio residuo che all'interno di un diritto penale costituzionalmente orientato possa essere riservato a entrambe le tipologie di provvedimenti²² sia oggi impresa assai ardua, non v'è dubbio che da questo punto di vista una complessiva rimeditazione da parte del legislatore della disciplina relativa alla fase esecutiva in ordine alla loro applicazione possa senz'altro quantomeno consentire una parziale attenuazione del «*surplus di repressivismo*» loro associato²³.

GIOVANNI SODANO

²² Con riferimento alle misure di sicurezza cfr. *ex multis*, PELISSERO, *Sistema sanzionatorio e infermità psichica. I nodi delle questioni presenti tra riforme parziali effettuate e riforme generali mancate*, in *Archivio Penale (Web)*, n.3, 2019; CERQUETTI, voce "Misure di sicurezza", in *Dizionario di diritto pubblico* a cura di S. Cassese, Milano, 2006, p. 3173; CARACCIOLI, *I problemi generali delle misure di sicurezza*, Milano, 1970; BETTIOL, *Aspetti etico-politici delle misure di sicurezza*, in *Jus*, 1941, p. 557; RONCO, *Proposta di riforma sulle misure di sicurezza personali e sull'imputabilità*, in *Archivio Penale*, 2018, 1, 83 ss.

²³ FIANDACA - MUSCO, *Diritto penale, parte generale, settima edizione*, Zanichelli, 2014, p.861 e ss