

4 MARZO 2019 |

STEFANO FINOCCHIARO,

DUE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN TEMA DI PRINCIPIO DI LEGALITÀ E MISURE DI PREVENZIONE A SEGUITO DELLA SENTENZA DE TOMMASO DELLA CORTE EDU

CORTE COST., SENT. 24 GENNAIO 2019 (DEP. 27 FEBBRAIO 2019), N. 24, PRES. LATTANZI, RED. VIGANÒ; CORTE COST., SENT. 24 GENNAIO 2019 (DEP. 27 FEBBRAIO 2019), N. 25, PRES. LATTANZI, RED. AMOROSO

1. Con le sentenze n. 24 e n. 25 del 2019, depositate contestualmente lo scorso 27 febbraio, la Corte costituzionale si è pronunciata su questioni attinenti al rapporto tra il **principio di legalità** e la disciplina legislativa in materia di **misure di prevenzione personali e patrimoniali, contenuta oggi nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. codice antimafia)**.

Le pronunce – pur sotto profili tra loro differenti – affrontano temi concernenti la natura e la funzione delle misure di prevenzione, il loro statuto garantistico costituzionale e convenzionale, il rapporto tra ordinamento interno e diritto sovranazionale, confrontandosi entrambe con la giurisprudenza europea e con i più recenti approdi della giurisprudenza di legittimità, anche a sezioni unite.

1.1. In estrema sintesi: la **sentenza n. 24** ha dichiarato illegittima l'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale, e di quelle patrimoniali del sequestro e della confisca, nei confronti delle persone, individuate dall'art. 1 lett. a) d.lgs. 159/2011 (in cui è confluito l'art. 1, n. 1 l. 1423/1956), che «*debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dedite a traffici delittuosi*»; la **sentenza n. 25** ha invece dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 75, commi 1 e 2, d.lgs. 159/2011 nella parte in cui sanziona penalmente la violazione delle prescrizioni di «*vivere onestamente*» e di «*rispettare le leggi*» imposte con la misura personale della sorveglianza speciale.

Mentre dunque la prima (n. 24) riguarda i **presupposti applicativi delle misure personali e patrimoniali** di prevenzione, la seconda (n. 25) concerne il **reato che punisce la violazione di prescrizioni imposte con la misura personale** della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.

1.2. Le due pronunce, per quanto aventi oggetti differenti, sono imparentate in ragione del comune punto di partenza assunto dai rispettivi rimettenti, vale a dire la **sentenza 23 febbraio 2017, de Tommaso c. Italia, della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo** (su cui è possibile consultare i molteplici contributi pubblicati in questa *Rivista* e indicati nella colonna qui a sinistra).

In quella sentenza, la Corte di Strasburgo aveva affermato che la normativa italiana in materia di misure di prevenzione non è conforme ai canoni di **legalità, sub specie di precisione,**

determinatezza e prevedibilità, che la Convenzione e i suoi Protocolli impongono siano rispettati da parte di qualunque limitazione di un diritto convenzionalmente tutelato. In particolare, la Corte europea aveva riscontrato la violazione dell'**art. 2 Prot. n. 4 CEDU** – relativa al **diritto di circolazione**, compreso dalla **misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale** – sotto un duplice profilo, che – nella sostanza – rispecchia i due rispettivi oggetti esaminati nel merito dalle sentenze nn. 24 e 25 della Corte costituzionale.

i) In primo luogo la Corte di Strasburgo aveva ritenuto eccessivamente imprecise le norme (art. 1, nn. 1 e 2, l. 1423/1956, oggi confluito nell'art. 1, lett. a e b, d.lgs. 159/2011) che individuano tra i **destinatari della misura di prevenzione** anche i soggetti cosiddetti “pericolosi generici”, cioè: a) «*coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi*» e b) «*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*». Poiché, peraltro, queste norme fungono da **presupposto applicativo non solo della misura personale della sorveglianza speciale, ma anche delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca**, queste ultime (pur non colpite direttamente dalla pronuncia della Corte EDU) sono state investite da analoghe questioni di costituzionalità, decise nella **sentenza n. 24 del 2019**, prendendosi come riferimento l'art. 1 Prot. n. 1 CEDU che tutela il diritto di proprietà.

ii) In secondo luogo, la Corte EDU aveva riscontrato l'eccessiva imprecisione delle **prescrizioni applicabili al destinatario della misura personale della sorveglianza speciale**, tra le quali figurano (art. 8, comma 4 d.lgs. 159/2011) quelle di «*vivere onestamente*» e di «*rispettare le leggi*», nonché – nella versione vigente nella l. 1423/1956, ma non replicata nel codice antimafia del 2011 – quella di «*non dare ragione alcuna di sospetto in ordine alla propria condotta*». Poiché la violazione di tali prescrizioni integra il reato previsto e punito dall'art. 75 d.lgs. 159/2011, anche quest'ultima disposizione è stata investita da dubbi di costituzionalità, risolti nella **sentenza n. 25 del 2019**.

1.3. Di seguito ripercorreremo il contenuto della sentenza n. 24 del 2019 ([*infra*, 2-8](#)) e della sentenza n. 25 del 2019 ([*infra*, 9-15](#)), svolgendo infine alcune brevi riflessioni di sintesi sulle due pronunce ([*infra*, 16-18](#)).

* * *

2. La **sentenza n. 24 del 2019** – che origina da tre ordinanze di rimessione, rispettivamente del Tribunale di Padova, della Corte d'appello di Napoli e del Tribunale di Udine – esamina nel merito il primo dei due profili oggetto di censura nella sentenza *de Tommaso*, ossia quello attinente alla determinatezza della fattispecie normativa che individua tra i **destinatari** delle misure di prevenzione **personali** e **patrimoniali** anche i soggetti, cosiddetti “**pericolosi**”

generici”, indicati all’art. 1 lett. a e b d.lgs. 159/2011, nel quale è confluito l’art. 1, n. 1 e 2 l. 1423/1956.

3. Tali disposizioni rendono applicabili le misure di prevenzione, sia personali che patrimoniali, a soggetti: a) «**abituamente dediti a traffici delittuosi**», e b) «**che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose**».

I rimettenti dubitano che l’utilizzo di tali generiche locuzioni sia conforme ai requisiti di precisione, determinatezza e prevedibilità necessari perché le norme censurate assurgano a **idonea “base legale”** di provvedimenti limitativi di diritti fondamentali su cui tali misure incidono. Le questioni di costituzionalità assumevano pertanto quali parametri:

- l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 2 Prot. add. n. 4 CEDU (“**libertà di circolazione**”) e l’art. 25, terzo comma, Cost., per quanto attiene alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, misura di prevenzione *personale*;

- l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 1 Prot. add. CEDU (“**proprietà privata**”) e l’art. 42 Cost., per quanto attiene al sequestro e alla confisca, misure di prevenzione *patrimoniali*.

4. All’esame nel merito, la sentenza antepone tuttavia una premessa generale relativa allo statuto di garanzia costituzionale e convenzionale delle misure di prevenzione, svolgendo un discorso distinto per le misure personali (*infra*, 5) e per quelle patrimoniali (*infra*, 6), nonché operando alcune più specifiche premesse circa le due fattispecie normative oggetto delle presenti questioni di costituzionalità (*infra*, 7).

5. Quanto alle **misure di prevenzione personali**, la Corte offre anzitutto una ricostruzione dell’**evoluzione storico-legislativa** di questi strumenti (§§ da 9.1 a 9.4). Si mette in luce come le disposizioni censurate affondino le proprie radici nella legislazione ottocentesca di polizia, ma abbiano subito una progressiva “giurisdizionalizzazione” per mano tanto sia della Corte stessa, sia del legislatore repubblicano. Mentre una parziale tipizzazione dei comportamenti assunti come presupposto delle misure medesime è stata operata attraverso l’introduzione di fattispecie di cosiddetta “pericolosità qualificata”, ad esempio mafiosa (fattispecie oggi organicamente elencate all’art. 4 d.lgs. 159/2011 e non interessate dalla sentenza in oggetto), le più antiche fattispecie di cosiddetta “pericolosità generica” sono state solo parzialmente riformulate a seguito dell’intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 177 del 1980 e del legislatore con la legge n. 327/1988, per poi confluire nell’attuale art. 1 del d.lgs. 159/2011, a sua volta richiamato dall’art. 4 del d.lgs. 159/2011.

5.1. Nell’ambito di tale ricostruzione, la Corte opera due precisazioni preliminari.

In primo luogo (§ 9.5), si osserva come «oltre alla verifica della riconducibilità del soggetto a una delle categorie oggi elencate nell’art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011» l’applicazione della

misura *personale* della sorveglianza speciale richieda un ulteriore e distinto presupposto, rappresentato dalla **pericolosità** di quel soggetto per la sicurezza pubblica, richiesto dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 159/2011: un conto è il «riscontro probatorio delle sue *passate* attività criminose», e altro è la «ulteriore verifica processuale circa la sua pericolosità», questa seconda consistendo nell'accertamento della «rilevante probabilità di commissione, nel *futuro*, di ulteriori attività criminose».

In secondo luogo (§ 9.6), si individua nel requisito della pericolosità sociale il **“punto di contatto” tra le misure di prevenzione e le misure di sicurezza disciplinate dal codice penale**. Si osserva come esse si differenzino solamente sotto il profilo procedimentale: mentre le prime vengono applicate sulla base di «indizi» o «elementi di fatto» nell'ambito di un procedimento *ad hoc*, le seconde presuppongono l'instaurarsi di un processo penale nei confronti del soggetto.

5.2. Il requisito della pericolosità sociale richiesto ai fini della misura personale della sorveglianza speciale è assunto dalla Corte (§ 9.7.1) anche quale indice della **natura effettivamente preventiva** di tale istituto, **escludendosi invece espressamente** – come già aveva fatto la sentenza de Tommaso (par. 143) – **che esso abbia carattere sanzionatorio-punitivo ed esiga quindi necessariamente l'applicazione delle garanzie proprie della *matière pénale***.

Si osserva infatti che la funzione assegnata alle misure di prevenzione personali è quella di «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». Non si nega che le misure in questione portino con sé una «indubbia dimensione afflittiva», ma si ritiene quest'ultima sia 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».

Si rammenta inoltre come il carattere non punitivo della misura fosse peraltro già stato affermato dalla giurisprudenza costituzionale fin dal 1956, che ha addirittura ricondotto tale misura nell'alveo dell'**art. 13 Cost.**, quindi subordinandone la legittimità al rispetto di condizioni che ne impongono l'applicazione in termini ancor più garantistici di quelli richiesti in sede sovranazionale (§ 9.7.3). Condizioni che vengono sintetizzate dalla Corte in uno **“statuto costituzionale” della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale**, sviluppato lungo tre direttrici: *i)* l'esistenza di un'idonea base legale; *ii)* la necessaria proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati; *iii)* la riserva di giurisdizione.

6. Quanto alle **misure di prevenzione patrimoniali** (§ 10), nella sentenza si mette anzitutto in luce la loro distinta e più recente introduzione ad opera della legge n. 646 del 1982, con la quale si decise di innestare nel tessuto normativo delle misure *personali* anche la nuova misura *patrimoniale* della confisca di prevenzione (e del sequestro ad essa prodromico). Essa dalle prime ereditò la disciplina procedimentale (§ 10.1), per poi subire una frastagliata evoluzione

legislativa, che ne ha – tra l'altro – comportato: *i*) il progressivo ampliamento del campo di applicazione; *ii*) la modificazione dello schema di accertamento presuntivo dell'origine illecita dei beni, consistente nell'assegnazione di autonomo rilievo alla sproporzione dei beni rispetto al reddito dichiarato; *iii*) l'autonomizzazione del procedimento applicativo della confisca rispetto a quello finalizzato all'applicazione di misure di prevenzione personali (§ 10.2).

6.1. La Corte procede dunque a svolgere alcune rilevanti considerazioni circa **la *ratio* della confisca di prevenzione**.

Il suo «presupposto giustificativo» – osserva la Corte, richiamando sul punto la sentenza n. 4880/2015 delle Sezioni unite (sentenza *Spinelli*) – risiede nella **«ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita»** (§ 10.3).

Invero, fin dalla sua origine, tale confisca risulta ideata al **fine 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» (§ 10.1).

Ciò era ben chiaro nella formulazione originaria della norma che disciplinava il sequestro di prevenzione (art. 2-ter l. n. 575 del 1965, introdotto dalla l. n. 646 del 1982): la sproporzione patrimoniale (nella formulazione di allora: «notevole sperequazione fra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati») era espressamente assunta come «indizio» che i beni costituissero proventi di origine illecita (fossero cioè il «frutto di attività illecite o ne costituissero il reimpiego»). E – sebbene nell'attuale formulazione legislativa dell'art. 24 d.lgs. n. 159/2011 (che recepisce il frutto delle modifiche operate nel 1993 alla disposizione originaria) la sproporzione compaia quale requisito alternativo e autonomo rispetto alla dimostrazione dell'origine illecita – ciò non può oscurare la *ratio* della confisca in esame, poiché **«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 giustificarne la legittima provenienza» (§ 10.3).

6.2. Per questo motivo, la Corte osserva che la confisca di prevenzione condivide la **medesima finalità della confisca allargata di cui all'art. 240-bis c.p.** (originariamente prevista dall'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992), le due misure costituendo «altrettante *species* di un unico *genus*», come già messo in luce dalla **sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2018**.

6.3. Coerentemente con questa *ratio* – osserva la Corte – la giurisprudenza di legittimità è giunta a circoscrivere l'area dei beni confiscabili a quelli che risultino acquistati in un arco temporale «ragionevolmente correlato a quello in cui il soggetto risulta essere stato impegnato in attività criminose». Questo **requisito di c.d. «correlazione temporale»** (già avallato dalla sentenza delle Sezioni unite *Spinelli* del 2015, richiamata sul punto dalla Corte costituzionale) è ritenuto insito nella «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 – si osserva – «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» (§ 10.3).

6.4. Dalla *ratio* della misura, individuata nei termini anzidetti, la Corte formula alcune conclusioni circa la **natura giuridica** della confisca di prevenzione e ai principi costituzionali e convenzionali che ne integrano lo specifico **statuto di garanzia** (§ 10.4).

6.4.1. Quanto alla natura giuridica, **si nega che la confisca in esame abbia «natura sostanzialmente sanzionatorio-punitiva»**, l'ablazione dei beni costituendo piuttosto **«la naturale conseguenza della loro illecita acquisizione»**, e quindi del **«vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne abbia acquisito la materiale disponibilità»**, risultando «sin troppo ovvio» – come hanno osservato le già citate Sezioni unite *Spinelli* – «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» e che «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».

Da ciò la conclusione secondo cui «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**» (§ 10.4.1).

Pertanto, «in assenza di connotati afflittivi ulteriori» rispetto alla neutralizzazione di quell'arricchimento illecito, la confisca possiede un **«carattere meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene»**.

A conferma di tali conclusioni, la Corte richiama la giurisprudenza della Corte di Strasburgo che non solo, nelle varie occasioni in cui si è occupata della confisca di prevenzione italiana, ne ha sempre escluso la natura penale, ma ha anche riconosciuto (in particolare nella **sentenza Gogitidze e altri contro Georgia del 2015**) che misure analoghe alla confisca in esame svolgono una funzione «compensatoria e preventiva», volta a ripristinare la situazione che esisteva prima dell'acquisto illecito dei beni, lanciando altresì il messaggio che il crimine non paga (§ 10.4.2).

6.4.2. «Pur non avendo natura penale» – prosegue la Corte – «sequestro e confisca di prevenzione 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**)», e pertanto sottostanno alle garanzie ivi previste, tra cui (§ 10.4.3) *a*) la previsione attraverso una **legge** (artt. 41 e 42 Cost.) che sia precisa e rispettosa del canone della **prevedibilità** (art. 1 Prot. addiz. CEDU); *b*) la **“necessarietà”** della restrizione del diritto di proprietà rispetto ai legittimi

obiettivi perseguiti (art. 1 Prot. addiz. CEDU), e pertanto la **proporzione** rispetto a tali obiettivi (art. 3 Cost.); c) l'adozione mediante un procedimento che, ancorché non sottoposto agli standard garantistici del processo penale, rispetto dei canoni generali del “**giusto**” processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 CEDU, nel suo “volet civil”), assicurando in particolare il rispetto del **diritto di difesa** (art. 24 Cost.).

7. Concluse tali due premesse di ordine generale, la Corte procede ad analizzare il diritto vivente che circonda, allo stato, il tema della **precisione delle fattispecie normative che individuano i destinatari di entrambe le misure** (le fattispecie di cosiddetta “pericolosità generica”).

L'analisi individua tre momenti essenziali dell'evoluzione giurisprudenziale, che ha visto susseguirsi gli interventi della Corte costituzionale, della Corte EDU e della Corte di cassazione italiana.

7.1. In primo luogo (§ 11.1), la Consulta richiama il proprio precedente rappresentato dalla **sentenza n. 177 del 1980**, con cui era stata dichiarata incompatibile con il principio di legalità (desunto dall'art. 13 Cost. e dall'art. 25, terzo comma, Cost.) la previsione dell'applicabilità delle misure di prevenzione personali a coloro che «per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano **proclivi a delinquere**»; e ciò proprio in ragione dell'intollerabile indeterminatezza di tale formula normativa, ritenuta tale da «offr[ire] agli operatori uno spazio di incontrollabile discrezionalità», sia rispetto all'individuazione dei presupposti applicativi della misura, sia rispetto al fondamento della prognosi di pericolosità.

7.2. La legittimità delle medesime disposizioni scrutinate dalla Consulta nel 1980, e poi in parte riformulate dal legislatore del 1988, è stata successivamente vagliata nella **sentenza della Corte EDU de Tommaso** del 23 febbraio 2017 (§§ 11.2 e 11.3), con la quale i giudici europei hanno 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».

7.3. La Corte osserva tuttavia che l'arresto della Corte di Strasburgo non è l'ultimo riferimento giurisprudenziale con il quale fare i conti per esaminare nel merito le questioni sottoposte al suo vaglio. Invero, a seguito della pronuncia della Corte di Strasburgo – e in parte anche in epoca immediatamente precedente a tale sentenza – la **Corte di cassazione** ha compiuto un apprezzabile sforzo volto a operare un'**interpretazione convenzionalmente orientata (c.d. tassativizzante)** al dichiarato fine di conferire maggiore precisione alle due fattispecie di cosiddetta “pericolosità generica” oggetto di scrutinio (§ 11.4).

Questa interpretazione c.d. tassativizzante operata dalla giurisprudenza di legittimità «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», consistente in un giudizio retrospettivo che ha ad oggetto l'accertamento dei «fatti» che costituiscono elementi costitutivi delle fattispecie di c.d. pericolosità generica, descritte attualmente all'art. 1 del d.lgs. n. 159/2011. Elementi che questo indirizzo giurisprudenziale ha

tentato di precisare, con particolare riferimento all'aggettivo «**delittuoso**», all'avverbio «**abituamente**» e al termine «**elementi di fatto**», che compaiono sia alla *lettera a)* che alla *lettera b)* dell'art. 1; nonché al termine «**traffici delittuosi**», che invece compare alla sola *lettera a)* della disposizione; e infine al termine «**proventi**» di attività delittuose, che è invece elemento costitutivo della sola fattispecie di cui alla *lettera b)*. A fianco di questa operazione di “tassativizzazione sostanziale” la giurisprudenza ha al contempo condotto anche un'opera di “tassativizzazione processuale”, volta a precisare la consistenza probatoria degli «elementi di fatto» su cui l'applicazione della misura deve basarsi (§ 11.4).

8. Quest'ultimo riferimento all'interpretazione “tassativizzante” operata dalla giurisprudenza di legittimità è svolto dalla Corte per individuare **l'esatto oggetto delle questioni di legittimità, rappresentato non già dalle disposizioni censurate nella loro statica formulazione legislativa, bensì «nella lettura fornite dalla più recente giurisprudenza della Corte di cassazione**, al fine di verificare se tale interpretazione – sviluppatasi in epoca in larga misura successiva alla sentenza della Corte EDU de Tommaso – ne garantisca ora un'applicazione prevedibile da parte dei consociati» (§ 12).

Mentre infatti nella materia penale l'interpretazione giurisprudenziale non può di per sé «colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale» (sentenza n. 327 del 2008), poiché nessuna interpretazione può «surrogarsi integralmente alla *prævia lex scripta*» (sentenza n. 115 del 2018); viceversa, al di fuori della materia penale, la Corte si dice chiamata a **vagliare se il diritto vivente giurisprudenziale sia stato o meno in grado di “precisare” il dato normativo**, ponendo i potenziali destinatari delle misure di prevenzione in condizioni di poter ragionevolmente prevedere l'applicazione della misura stessa.

8.1. A tal fine, la Corte **sgombra anzitutto il campo da «ogni equivoca sovrapposizione tra il concetto di tassatività sostanziale, relativa al *thema probandum*, e quello di cosiddetta tassatività processuale, concernente il *quomodo della prova*»**. Solo il primo attiene al rispetto del principio di legalità; il secondo, invece, riguardando il modo in cui in giudizio si può procedere all'accertamento probatorio degli elementi della fattispecie, coinvolge il diritto di difesa (art. 24 Cost.) e il diritto a un “giusto processo” (art. 111 Cost. e art. 6 CEDU), il cui rispetto – seppur «di fondamentale importanza al fine di assicurare la legittimità costituzionale del sistema delle misure di prevenzione» – esorbita dall'oggetto delle questioni di costituzionalità sollevate dai rimettenti. Per questo motivo la Corte ritiene che «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 [...]» (§ 12.1).

Se, dunque, agli stretti fini delle presenti questioni, non rileva in che modo gli elementi costitutivi delle fattispecie descritte dall'art. 1 d.lgs. 159/2011 vengono accertati in giudizio, la decisione della Corte viene infine operata vagliando il livello di precisione (tassativizzazione) raggiunto dalla giurisprudenza nel definire concettualmente quegli elementi costitutivi.

8.2. La Corte ritiene che un sufficiente grado di precisione sia stato raggiunto nella definizione della **fattispecie di cui alla lettera b) dell'art. 1 d.lgs. 159/2011** (in cui è confluito l'art. 1, n. 2 della l. n. 1423/1956), consistente nel **vivere «abituamente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose».**

Tale sufficiente grado di precisione è individuato dalla Corte nella «predeterminazione non tanto di singoli “titoli” di reato, quanto di specifiche “**categorie**” di reato», in grado di soddisfare 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.

La predeterminazione di tali categorie deriva, secondo la Corte, dalla suscettibilità del dato normativo di trovare concretizzazione in virtù di tre requisiti. Deve cioè 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».** Tali requisiti devono essere provati sulla base di precisi «elementi di fatto», di cui il tribunale è tenuto a dare conto puntualmente nella motivazione, in virtù del disposto di cui all'art. 13, secondo comma, Cost.

Peraltro, ribadisce la Corte, questi non sono gli unici presupposti in presenza dei quali può farsi applicazione delle misure di prevenzione in questione.

Ai fini dell'applicazione della misura **personale** della sorveglianza speciale, a tali requisiti si aggiunge «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» (§ 12.2)

Invece, ai fini dell'applicazione delle misure **patrimoniali** del sequestro e della confisca, è necessario che i tre requisiti sopra indicati «siano accertati **in relazione al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l'illecito incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare**» (secondo lo schema della “correlazione temporale” già sopra richiamato), e con l'ulteriore (non scontata) precisazione che **«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»** (§ 12.2).

Ciò posto, la Corte ritiene che la questione di legittimità costituzionale, tanto in riferimento alle misure personali che alle misure patrimoniali, risulta **infondata nei termini di cui sopra in riferimento alla fattispecie di cui alla lettera b) dell'art. 1 d.lgs. 159/2011.**

8.3. Diversamente, la Corte conclude per l'**accoglimento** della questione sollevata in relazione alla fattispecie **di cui alla lettera a) dell'art. 1 d.lgs. 159/2011** (in cui è confluito l'art. 1, n. 1, della legge 1423/1956), consistente nell'essere i soggetti proposti **«abituamente dediti a traffici delittuosi»** (§ 12.3).

Sul punto si osserva che nemmeno alla giurisprudenza «è stato possibile riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile *ex ante* per l'interessato, il disposto normativo in esame», com'è dimostrato anche dall'attuale convivenza di «**due contrapposti indirizzi interpretativi**, che definiscono in modo differente il concetto di “traffici delittuosi”». Da una parte la sentenza della Corte di cassazione n. 11846/2018 ha fatto 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'altra parte la pronuncia della Corte di cassazione n. 53003/2017 fa invece riferimento 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 marinaresco, maneggiare, ma non può fondatamente estendersi al significato di delinquere con finalità di arricchimento» (§ 12.3).

Pertanto, **la lettera a) dell'art. 1 d.lgs. 159/2011** (e l'analoga previgente disposizione di cui all'art. 1, n. 1, l. 1423/1956) viene ritenuta «affetta da radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza de Tommaso» e quindi **costituzionalmente illegittima**:

- al metro dell'**art. 13 Cost.** e dell'**art. 117, comma primo, Cost.**, in relazione all'**art. 2 del Prot. n. 4 CEDU**, per ciò che concerne le misure di prevenzione **personalì** della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno;

- e al metro dell'**art. 42 Cost.** e dell'**art. 117, comma primo, Cost.**, in relazione all'**art. 1 Prot. add. CEDU**, per ciò che concerne le misure **patrimoniali** del sequestro e della confisca.

* * *

9. La sentenza n. 25 del 2019 origina da un'ordinanza di rimessione del 26 ottobre 2017, con cui la **seconda sezione della Corte di cassazione** ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'**art. 75, comma 2 d.lgs. 159/2011, nella parte in cui sanziona(va) penalmente la condotta di chi violi le prescrizioni di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi» imposte con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.**

La sezione rimettente denunciava il contrasto della norma incriminatrice in parola con gli **artt. 25 e 117 Cost.**, quest'ultimo in relazione all'**art. 7 CEDU** e all'**art. 2 prot. 4 CEDU**, «interpretati alla luce della *ratio decidendi* espressa dalla sentenza della Corte EDU, Grande camera, De Tommaso c. Italia del 23 febbraio 2017».

10. La norma censurata (art. 75 d.lgs. 159/2011) prevede, al primo comma, che «*Il contravventore agli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale è punito con l'arresto da tre*

mesi ad un anno» e, al secondo comma, che «Se l'inosservanza riguarda gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno, si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni ed è consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza».

Oggetto delle censure della sezione rimettente è, in particolare, la previsione di cui al secondo comma della disposizione (sebbene, come vedremo, la Corte abbia infine deciso di estendere il proprio sindacato, in via consequenziale, anche al primo comma del medesimo articolo).

La norma denunciata sanziona penalmente (a titolo di contravvenzione nel primo comma, e a titolo di delitto nel secondo comma) il soggetto che, dopo essere stato raggiunto dalla misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale, violi gli obblighi prescritti dal giudice con quella misura ai sensi dell'art. 8 d.lgs. 159/2011.

Tra le prescrizioni che quest'ultima norma impone obbligatoriamente al giudice di applicare al destinatario della misura della sorveglianza speciale figurano anche quelle di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi» (art. 8, comma 4 d.lgs. 159/2011).

Si tratta di prescrizioni suscettibili di essere violate mediante condotte a vario titolo antigiusuridiche, a prescindere dalla loro rilevanza penale. Qualora tale violazione sia integrata mediante una condotta di per sé penalmente rilevante, il soggetto, già destinatario della misura di prevenzione, per il reato successivamente commesso può essere punito duplicemente sia a titolo di reato autonomo (ad esempio, nel caso di specie, una rapina), sia a titolo di violazione dell'art. 75 d.lgs. 159/2011: due reati, normalmente in concorso formale e, dunque, sottoposti al regime di dosimetria sanzionatoria consistente nel cumulo giuridico delle pene *ex art. 81, comma 1 c.p.*

11. In ragione della loro genericità, le prescrizioni di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi» (attualmente previste dall'art. 8, comma 4 d.lgs. 159/2011 e la cui violazione integra il reato di cui all'art. 75 d.lgs. 159/2011) sono state al centro di un acceso dibattito che, a livello giurisprudenziale, ha in particolare visto susseguirsi – prima dell'odierna pronuncia della Consulta – un precedente intervento della Corte costituzionale nel 2010, una pronuncia della Grande Camera della Corte EDU nel febbraio 2017 (sentenza *de Tommaso*) e, a pochi mesi di distanza, una pronuncia delle Sezioni unite della Cassazione (sentenza *Paternò*).

Di tali precedenti arresti la sentenza in commento dà ampio conto nelle motivazioni. Ci sembra quindi opportuno ripercorrere brevemente queste tre tappe dell'evoluzione giurisprudenziale per poi meglio inquadrare l'odierna decisione della Consulta, sia in punto di ammissibilità che di merito.

11.1. Già nel 2010 la Corte costituzionale era stata chiamata a valutare se la norma incriminatrice in questione (allora contenuta nell'art. 9 l. 1423/1956, poi confluita nell'art. 75 d.lgs. 159/2011) si ponesse in contrasto con il principio di tassatività, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., nella parte in cui puniva la violazione delle prescrizioni generiche di cui si è detto. La Corte nella **sentenza n. 282 del 2010** dichiarò **infondata** la questione, osservando che «per verificare il rispetto del principio di tassatività o di determinatezza della norma penale

occorre non già valutare isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, bensì collegarlo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa s'inserisce».

La prescrizione di «vivere onestamente» – osservò la Corte – se valutata in modo isolato, potrebbe apparire generica e suscettibile di assumere una molteplicità di significati, ma se è collocata nel contesto di tutte le altre prescrizioni e se si considera che è elemento di una fattispecie integrante un reato proprio, che può essere commesso soltanto da un soggetto già sottoposto alla misura di prevenzione, «essa assume un contenuto più preciso, risolvendosi nel dovere imposto a quel soggetto di adeguare la propria condotta ad un sistema di vita conforme al complesso delle suddette prescrizioni, tramite le quali il dettato di «vivere onestamente» si concreta e si individualizza».

Anche la prescrizione di «rispettare le leggi» fu ritenuta sufficientemente determinata, in quanto riferita al dovere di rispettare tutte le norme a contenuto precettivo (sebbene non solo penali), che impongano cioè di tenere o non tenere una certa condotta.

11.2. A conclusioni opposte a quelle cui era pervenuta la Corte costituzionale nel 2010, è giunta la **Corte EDU nella sentenza *de Tommaso* del 23 febbraio 2017**. La Corte di Strasburgo ha ritenuto che le medesime prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi» (e di «non dare ragione di sospetti») si pongano in **contrasto con l'art. 2 Prot. 4 CEDU**, e in particolare con il principio di legalità-prevedibilità insito nel requisito dell'idonea base legale previsto dalla norma convenzionale.

La Corte europea aveva al riguardo osservato che l'interpretazione da parte della Corte costituzionale nel 2010 non aveva risolto il problema dell'imprevedibilità delle misure di prevenzione (par. 121), osservando come tale interpretazione non fornisse indicazioni sufficienti per le persone interessate, risolvendosi in un riferimento a tempo indeterminato all'intero ordinamento giuridico italiano, insuscettibile di fornire ulteriori chiarimenti sulle specifiche norme la cui inosservanza rappresenterebbe un ulteriore indizio del pericolo rappresentato dalla persona per la società (par. 122).

11.3. Pur riferendosi direttamente alla determinatezza della norma (art. 5 l. 1423/1956 poi confluito nell'art. 8 d.lgs. 1423/1956) che prevede le prescrizioni applicabili dal giudice della prevenzione, la sentenza della Corte EDU non poteva che avere anche conseguenze “indirette” sulla norma (art. 9 l. 1423/1956, poi confluito nell'art. 75 d.lgs. 159/2011) che sanziona penalmente la violazione di quelle prescrizioni.

Infatti – come osserva la Consulta nella sentenza in commento (§ 11) – «la pronuncia della Corte EDU è stata decisiva nell'orientare la puntualizzazione giurisprudenziale espressa dalla sentenza della **Corte di cassazione, sezioni unite penali, n. 40076 del 2017 (cosiddetta “sentenza Paternò”)**».

Le Sezioni unite, attraverso lo strumento dell'interpretazione conforme, hanno dichiarato inapplicabile il delitto di cui all'art. 75, comma 2, d.lgs. 159/2011 all'ipotesi della violazione delle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi», in quanto eccessivamente indeterminate, come rilevato proprio dalla Corte europea nella sentenza *de Tommaso*.

La Suprema Corte ha osservato che la noma incriminatrice in esame utilizza la tecnica del rinvio, richiamando in modo indistinto le prescrizioni e gli obblighi indicati nell'art. 8 del medesimo d.lgs. n. 159 del 2011; rinvio che può però essere riferito «soltanto a quegli obblighi e a quelle prescrizioni che hanno un contenuto determinato e specifico, a cui poter attribuire valore precettivo», caratteri, che invece difettano nelle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi».

Peraltro, aggiungeva la Suprema Corte, l'obbligo di rispettare le leggi è formulato dalla disposizione in parola in termini talmente vaghi e generici da risultare, in effetti, privo di qualsiasi contenuto precettivo, risolvendosi – come osservato dalla Corte di Strasburgo – in un riferimento indistinto a tutte le leggi dello Stato, non consentendo di individuare la condotta o le condotte dal cui accertamento derivi una responsabilità penale, e per converso attribuendo uno spazio di incontrollabile discrezionalità al giudice nel momento in cui dovesse procedere a siffatta determinazione. Ciò comporta, secondo le Sezioni unite, un'illegittima carenza di conoscibilità del precetto da parte del destinatario della norma, e dunque l'assoluta inidoneità della stessa a orientare il suo comportamento.

12. La pronuncia delle Sezioni unite *Paternò* del 2017 non ha tuttavia chiuso la partita, che ha infatti vissuto un ulteriore sviluppo, rappresentato proprio dall'**odierna questione di costituzionalità, sollevata dalla seconda sezione della Cassazione**.

13. La questione sollevata dalla Cassazione ha posto innanzitutto un delicato **problema di rilevanza, e quindi di ammissibilità** del ricorso (§ 3), di cui la sentenza n. 25 dà ampiamente conto (§§ 4-6).

13.1. La sezione rimettente si trova infatti a dover decidere del **ricorso di un soggetto condannato per il delitto di cui all'art. 75, comma 2 d.lgs. 159/2011**, integrato dal ricorrente per aver commesso una rapina nel periodo in cui era sottoposto alla misura di prevenzione personale, e avendo perciò violato le prescrizioni a lui imposte di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi»; violazione per cui il ricorrente era stato condannato in concorso (formale) con il reato di rapina, con conseguente aumento di pena *ex art. 81 c.p.*

Il ricorso è considerato dalla Cassazione inammissibile per manifesta infondatezza e genericità delle censure mosse dal ricorrente. Tuttavia, osserva la rimettente, l'aumento di pena per il concorso formale dei due reati potrebbe essere *contra legem* in ragione della denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2 d.lgs. 159/2011.

La sezione rimettente, pur avendo ben presente il recente arresto delle **Sezioni unite Paternò**, sopravvenuto dopo la pronuncia d'appello impugnata, rileva tuttavia che – non trattandosi di una sopravvenuta *abolitio criminis*, bensì di un **mero mutamento giurisprudenziale più favorevole** – non è possibile tenerne conto perché il ricorso non può essere dalla Corte esaminato nel merito, dal momento che la sua inammissibilità per manifesta infondatezza non permette che si formi un valido rapporto di impugnazione.

La questione sarebbe dunque rilevante perché, laddove l'art. 75, comma 2 fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo, si avrebbe una situazione assimilabile all'*abolitio criminis*, che sarebbe rilevabile d'ufficio dalla Cassazione ai sensi dell'art. 129 c.p.p. (§ 4).

13.2. La Corte costituzionale condivide tale conclusione e ritiene rilevante la questione.

Ponendosi in linea di continuità con la propria precedente **sentenza n. 230 del 2012**, la Corte ribadisce che «l'*abolitio criminis* – per *ius superveniens* o a seguito di pronuncia di illegittimità costituzionale – è cosa diversa dallo sviluppo della giurisprudenza, essenzialmente di legittimità, che approdi all'esito (simile) di ritenere che una determinata condotta non costituisca reato». Poiché l'art. 101, secondo comma, Cost. stabilisce che il giudice è soggetto esclusivamente alla legge, si afferma che «la giurisprudenza ha un contenuto dichiarativo», che non è assimilabile alla successione della legge penale nel tempo (§ 5).

Poiché poi l'intangibilità del giudicato conosce deroghe «nei casi in cui sul valore costituzionale ad esso intrinseco si debbano ritenere prevalenti opposti valori, ugualmente di dignità costituzionale, ai quali il legislatore intende assicurare un primato (sentenza n. 210 del 2013)», *a fortiori* viene oggi ritenuto «rilevante un dubbio di legittimità costituzionale della norma incriminatrice in tutti i casi in cui il giudicato non si è ancora formato, ma sta per formarsi proprio in ragione della pronuncia di inammissibilità del ricorso per cassazione» (§ 5).

La Consulta afferma inoltre di condividere – quantomeno in termini di plausibilità – l'assunto da cui muove la sezione rimettente, e cioè che **l'inammissibilità per manifesta infondatezza del ricorso preclude alla Cassazione di fare applicazione dell'interpretazione operata dalle Sezioni unite Paternò, facendo emergere la rilevanza della questione**. Si afferma invero che, se il ricorso fosse stato ammissibile, la Cassazione avrebbe potuto risolvere la questione in via interpretativa, facendo applicazione del principio di diritto affermato dalle Sezioni unite Paternò. Poiché però il ricorso è manifestamente infondato, e quindi inammissibile, il giudice di legittimità non può rilevare d'ufficio l'insussistenza del reato secondo il nuovo orientamento giurisprudenziale e quindi solo un'eventuale pronuncia di incostituzionalità consentirebbe al giudice di legittimità di annullare la sentenza impugnata limitatamente al concorrente reato di cui al censurato art. 75, comma 2 d.lgs. 159/2011 (§ 6).

In sostanza – come precisa la Corte in un successivo passaggio della sentenza (§ 12) – **l'arresto delle Sezioni unite Paternò, pur avendo comportato che l'inosservanza dell'obbligo di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi» non integra [più] la fattispecie di reato di cui all'art. 75, comma 2, ha tuttavia lasciato residuare una limitata area in cui occorre ancora domandarsi se la fattispecie penale suddetta, schermata solo dall'interpretazione giurisprudenziale, sia conforme, o no, al principio di legalità in materia penale, vuoi costituzionale che convenzionale**. Area questa costituita [...] sia dall'esecuzione del giudicato penale di condanna, sia dalla rilevanza ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. in caso di ricorso per cassazione recante solo censure manifestamente infondate e quindi inammissibili».

14. Ciò detto in punto di ammissibilità della questione, la Corte dichiara la stessa **fondata nel merito**, con riferimento all'art. 117, primo comma Cost., in relazione agli **artt. 7 CEDU e 2 Prot. n. 4 CEDU**.

La Corte rileva anzitutto (§ 8-11) come le questioni si pongano «nel punto di confluenza della giurisprudenza delle tre Corti» e cioè della sentenza n. 282 del 2010 della Corte costituzionale (*supra*, 11.1), della sentenza *de Tommaso* della Corte EDU (*supra*, 11.2) e della sentenza *Paternò* delle Sezioni unite della Cassazione (*supra*, 11.3).

La sentenza *de Tommaso* viene espressamente reputata quale «approdo giurisprudenziale stabile» (sentenza n. 120 del 2018) e «diritto consolidato» (sentenze n. 49 del 2015 e n. 80 del 2011), osservandosi come in questo senso si sia già esplicitamente espressa la giurisprudenza di legittimità (nella sentenza a sezioni unite *Paternò*) e implicitamente anche la sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019, che «ha tenuto conto proprio della sentenza della Corte EDU e dell'esigenza di conformità al principio di prevedibilità, quale espresso da tale pronuncia» (§ 14.1).

La Corte osserva altresì che il dispiegarsi dei parametri convenzionali interposti, come interpretati dalla sentenza *de Tommaso*, «non è affatto distonica» rispetto ad altri valori costituzionalmente tutelati, dal momento che l'esigenza di prevenire la commissione di reati – che costituisce la *ratio* delle misure di prevenzione in discorso e che si raccorda al valore costituzionale della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza – risulta «comunque soddisfatta dalle prescrizioni specifiche che l'art. 8 consente al giudice di indicare e modulare come contenuto della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con o senza obbligo (o divieto) di soggiorno» (§ 14.2). Peraltro, aggiunge la Corte, la previsione come reato della violazione delle prescrizioni in parola, «ha, da una parte, l'effetto abnorme di sanzionare come reato qualsivoglia violazione amministrativa e, dall'altra parte, comporta, ove la violazione dell'obbligo costituisca di per sé reato, di aggravare indistintamente la pena, laddove l'art. 71 cod. antimafia già prevede come aggravante, per una serie di delitti, la circostanza che il fatto sia stato commesso da persona sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione della misura» (§ 14.2).

15. A conclusione di quanto detto, la Corte dichiara la **parziale illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, d.lgs. 159/2011**, nella parte in cui prevede come delitto la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi», per violazione del canone di prevedibilità contenuto in generale nell'**art. 7 CEDU** e in particolare nell'**art. 2 Prot. n. 4 CEDU**, rilevanti come parametri interposti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Rimane invece **assorbito il parametro interno dell'art. 25, secondo comma, Cost.**

Inoltre – poiché, osserva la Corte, «gli stessi dubbi di costituzionalità possono porsi con riferimento al reato contravvenzionale di cui al comma 1 della medesima disposizione», che parimenti la giurisprudenza di legittimità ritiene in via interpretativa non più configurabile dopo

la pronuncia delle Sezioni unite *Paternò* (cfr. Cass. pen., sez. VII, 13 marzo 2018, n. 11171) – **la declaratoria di incostituzionalità viene estesa in via consequenziale**, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, **anche all’art. 75, comma 1 d.lgs. 159/2011**, nella parte in cui prevede come reato contravvenzionale la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale senza obbligo o divieto di soggiorno, ove consistente nell’obbligo di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”.

* * *

16. In attesa di ospitare più approfonditi commenti delle sentenze in esame, ci limitiamo in questa sede ad alcune cursorie osservazioni.

Le sentenze n. 24 e n. 25 della Corte costituzionale, **entrambe figlie della sentenza *de Tommaso della Corte di Strasburgo***, sono espressione degli effetti che la pronuncia europea ha ingenerato nel nostro ordinamento. Effetti che non si sono prodotti attraverso una passiva ricezione delle censure mosse a livello sovranazionale, bensì mediante **un’attiva operazione sinergica** che ha visto partecipare la giurisprudenza di merito, di legittimità e, infine, costituzionale, nell’ottica di **un dialogo tra Corti e di interazione tra Carte**, che ha avuto quale obiettivo e quale esito finale un **innalzamento dello standard di tutela dei diritti fondamentali della persona**.

17. Quanto alla **sentenza n. 24 del 2019** (*supra*, 2-8), un primo aspetto che certamente non sarà sfuggito al lettore è rappresentato dall’ampio spazio che la pronuncia dedica alla ricostruzione della **ratio** e dello **statuto garantistico di riferimento delle misure di prevenzione**. Una ricostruzione che la Corte opera in modo nettamente distinto in relazione alle misure di prevenzione *personali*, da un lato, e *patrimoniali*, dall’altro.

17.1. Alle **misure di prevenzione personali** – come si è visto – è riconosciuta una effettiva **natura preventiva**, cioè una funzione di evitare od ostacolare la commissione di attività criminose da parte di soggetti ritenuti socialmente pericolosi, con la precisazione che **il giudizio (prognostico) sulla pericolosità della persona è un requisito ulteriore e distinto rispetto all’accertamento (diagnostico-retrospettivo) della riconducibilità del soggetto ad una delle fattispecie di cui all’art. 4 d.lgs. n. 159/2011** (cfr. *supra*, 5). Un giudizio che, non a caso, l’art. 6 d.lgs. 159/2011, ai fini dell’applicazione della sorveglianza speciale, pone quale **requisito distinto** rispetto all’accertamento che il soggetto abbia in passato tenuto condotte riconducibili alla fattispecie astratta.

Questo accertamento sulla pericolosità è sostanzialmente analogo a quello richiesto ai fini dell’applicazione delle **misure di sicurezza personali** che, tanto sul piano funzionale (prevenire comportamenti antisociali) quanto sul piano contenutistico (si pensi alle prescrizioni oggetto della libertà vigilata), presentano una fisionomia pressoché identica alla misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale, dalla quale finiscono per distinguersi essenzialmente per la collocazione procedimentale nella quale vengono applicate.

Tale parallelismo, tuttavia, non viene sviluppato dalla Corte sino in fondo, essendosi nel caso in esame ritenuto assorbito il parametro dell'art. 25, terzo comma, Cost. che – come noto – rappresenta invece la fonte costituzionale del principio di legalità in materia di misure di sicurezza, e che in passato (ad esempio nella sentenza n. 177 del 1980) era stato dalla Corte invece riconosciuto quale parametro di riferimento *anche* delle misure di prevenzione personali.

17.2. Un diverso discorso viene condotto dalla Corte in relazione alle **misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca**, la cui *ratio* viene piuttosto individuata nell'**origine illecita dei beni da confiscare, che il giudice della prevenzione patrimoniale è sempre tenuto ad accertare, ancorché in via presuntiva** (*supra*, 6.1).

Viene in questo caso ribadita l'affermazione, già contenuta nella **sentenza Spinelli delle Sezioni unite**, secondo cui l'ablazione patrimoniale si giustifica in quanto fondata su una «ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita». **Presunzione relativa**, in quanto superabile attraverso la giustificazione da parte del proposto dell'origine lecita del bene, che può essere **fondata sulla sproporzione patrimoniale** rispetto al reddito o all'attività economica svolta nel periodo in cui l'incremento patrimoniale si è verificato.

Tale presunzione, precisa la Corte, può tuttavia dirsi ragionevole solamente qualora sia richiesto l'ulteriore requisito della c.d. “**correlazione temporale**” tra il momento dell'acquisto del bene e quello in cui il soggetto ha tenuto le condotte che ne permettono l'inquadramento in una delle fattispecie di cui all'art. 4 d.lgs. 159/2011 (e dell'art. 1 ivi richiamato). Anche tale requisito, di matrice giurisprudenziale, era già stato avallato dalla sentenza *Spinelli* del 2015, che addirittura sottolineavano come esso sia necessario per **evitare alla misura di acquistare «i connotati di una vera e propria sanzione»**, la quale sarebbe «difficilmente compatibile con i parametri costituzionali in tema di tutela dell'iniziativa economica e della proprietà privata, di cui agli artt. 41 e 42 Cost., oltretutto con i principi costituzionali (segnatamente, con il dettato dell'art. 1 Prot. 1, CEDU)» (par. 10 del considerato in diritto della sentenza delle Sezioni Unite *Spinelli*).

Ci sembra tuttavia opportuno evidenziare che la Consulta, nel richiamare sul punto la sentenza delle Sezioni unite, **non replica il riferimento all'accertamento della «pericolosità» della persona al momento dell'acquisto del bene**, preferendo a quella terminologia il riferimento alla «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». La differenza terminologica non pare tuttavia sottendere una divergenza sostanziale: le stesse Sezioni unite, infatti, ci sembrano in ultima analisi far coincidere la pericolosità “passata” del soggetto con l'accertamento che questi avesse commesso le attività illecite oggi indicate dall'art. 4 d.lgs. n. 159/2011 nel periodo in cui il bene è entrato nel suo patrimonio. Si tratta quindi solo di intendersi sulla sostanza. Un conto ci sembra essere l'accertamento sulla pericolosità sociale “in senso stretto”, che non può che essere un giudizio attuale sulla persona, guardando al suo probabile comportamento antisociale in *futuro*, e che è requisito della misura *personale* (art. 6, co. 1), ma non di quelle *patrimoniali* (art. 18, co. 1). Altro conto ci pare l'accertamento che in *passato* il soggetto abbia tenuto comportamenti antisociali e, più precisamente, delitti lucrogenetici da cui tragga abituale sostentamento, nella fattispecie di cui all'art. 1; ciò che è requisito sia delle misure *personali* (tale accertamento servendo da base per l'ulteriore giudizio

sulla pericolosità della persona), sia delle misure *patrimoniali* (tale accertamento servendo per presumere l'origine illecita di beni che in quello stesso periodo sono stati acquistati in misura sproporzionata al reddito della persona e in valore ragionevolmente congruente rispetto ai profitti che si ritengono essere stati prodotti dall'attività delittuosa assunta come presupposto della misura).

17.3. La presunzione relativa di origine illecita dei beni e l'assenza di un espresso riferimento alla pericolosità della persona non conducono tuttavia ad affermare la natura sostanzialmente punitiva delle misure patrimoniali. Al contrario, viene affermata la **natura ripristinatoria della confisca di prevenzione**, in quanto volta a **neutralizzare quell'arricchimento** di cui il soggetto non potrebbe godere se non fosse stata compiuta l'attività criminosa presupposta.

In altri termini, qualora (e a condizione che) la confisca si limiti a ristabilire la consistenza economica che il patrimonio della persona avrebbe se la condotta illecita non fosse stata posta in essere, la confisca non punisce la persona per le sue condotte illecite, bensì **neutralizza, in via diretta o per equivalente, l'arricchimento illecito del soggetto**.

Da questo punto di vista, la sentenza della Corte ribadisce anche la spiccata analogia di *ratio* tra la confisca di prevenzione e la confisca c.d. allargata *ex art. 12-sexies d.l. 306/1992* (oggi art. 240-bis c.p.), replicando un parallelismo che già la giurisprudenza in passato aveva svolto e che, da ultimo, veniva perspicuamente espresso nella **sentenza n. 33 del 2018 della Corte costituzionale** (che abbiamo già annotato su [questa Rivista](#)).

17.4. Dalla negazione della natura penale delle misure patrimoniali in discorso non discende tuttavia la privazione di un apparato di garanzie al cui rispetto la legittimità delle misure patrimoniali risulta condizionata. Ciò in quanto **esse incidono comunque fortemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati sia dalla Costituzione (artt. 41 e 42 Cost.) che dalla CEDU (art. 1 Prot. add. CEDU)**.

Proprio muovendo da questi parametri – secondo uno schema connotato da una evidente **compenetrazione dei diritti riconosciuti dalla Carta costituzionale e dalla Convenzione europea** – viene infatti elaborato dalla Corte uno **statuto garantistico della confisca di prevenzione**, esteso su tre principali piani: *i*) quello della **legalità** e dei suoi noti corollari (artt. 41 e 42 Cost. e art. 1 Prot. add. CEDU); *ii*) quello della **proporzione** (art. 1 Prot. add. CEDU e art. 3 Cost.); e *iii*) quello del **“giusto” processo** (art. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., art. 6 CEDU, nel suo “*volet civil*” e, sotto lo specifico profilo del diritto di difesa, art. 24 Cost.).

Secondo uno schema analogo, peraltro, la Corte individua anche lo **statuto garantistico della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale**, il cui parametro di riferimento – stante la diversità di *ratio* rispetto alle misure patrimoniali e i diversi diritti personali incisi – viene precipuamente individuato nell'**art. 13 Cost.** e nell'**art. 2 Prot. n. 4 CEDU**, e sviluppato anche in questo caso su tre piani: *i*) principio di **legalità**; *ii*) principio di **proporzione**; *iii*) **riserva di giurisdizione**.

17.5. Ciò che inoltre emerge dalla decisione della Corte è una scelta di valorizzare gli **sforzi c.d. “tassativizzanti” operati dalla giurisprudenza di legittimità** (*supra*, 7.3; nonché, in questa *Rivista*, v. [il contributo di F. Basile](#), [il contributo di R. Magi](#) e [il contributo di F. Menditto](#)).

Al riguardo emerge che – fermo il monopolio della «*praevia lex scripta*» in materia penale, nei termini da ultimo ribaditi con forza nell’ambito della saga “Taricco” (sentenza n. 115 del 2018, in questa *Rivista* con [nota di C. Cupelli](#), e commento di [M. Donini](#)) – al di fuori della materia penale il contenuto di norme di legge di per sé imprecise può essere riempito di contenuto tassativo in via di interpretazione giurisprudenziale, a condizione però che tale interpretazione ne garantisca un’applicazione prevedibile da parte dei consociati.

Prevedibilità che in ultima analisi viene esclusa rispetto alla fattispecie descritta dalla **lettera a** dell’art. 1 d.lgs. 159/2011 (l’essere «abituamente dediti a traffici delittuosi»), dichiarata costituzionalmente illegittima (*supra*, 8.3); ma che viene invece ritenuta sufficientemente presente rispetto alla *lettera b* del medesimo art. 1 (il vivere «abituamente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose»), il cui contenuto viene ulteriormente precisato (*supra*, § 8.2), sotto tale specifico profilo la sentenza assumendo di fatto la forma di una pronuncia interpretativa di rigetto.

Questo comporta che le misure di prevenzione, personali e patrimoniali, continueranno d’ora in avanti a poter essere applicate sulla base della fattispecie di cui all’art. 1 lettera b) e lettera c), oltre che sulla base delle fattispecie di pericolosità qualificata; con l’ulteriore verosimile conseguenza che le uniche misure già disposte che possono ritenersi di per sé integralmente travolte dall’odierna pronuncia di incostituzionalità sono quelle applicate sul presupposto della sola lettera a) della norma, e non già quelle – ben più frequenti nella prassi – applicate sulla base di entrambe le lettere a) e b) della norma.

18. La **sentenza n. 25 del 2019** affronta invece il secondo, diverso, profilo oggetto di censura da parte della sentenza *de Tommaso*.

La sentenza, infatti, si occupa specificamente della questione attinente alla precisione delle **prescrizioni di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi»** di cui all’art. 8 d.lgs. n. 159/2011. Ma lo fa al solo fine di stabilire se sia costituzionalmente legittima la **norma incriminatrice (art. 75 d.lgs. 159/2011) che commina sanzioni penali in caso di violazione di quelle prescrizioni**.

Il principio costituzionale di riferimento è sempre quello di legalità, *sub specie* di determinatezza e prevedibilità, ma assunto – in questo caso – nella sua “dimensione penalistica”, ossia nel nucleo duro del *nullum crimen sine praevia lege poenali*: tra i parametri evocati vi sono infatti anche l’art. 7 CEDU e l’art. 25, secondo comma, Cost.

18.1. Si tratta di una questione che – come si è visto (*supra*, 11) – si pone al **crocevia di tre pronunce delle tre Corti: costituzionale, europea e di cassazione**.

Tre pronunce delle quali una, la **sentenza n. 282 del 2010 della Corte costituzionale**, risulta oggi superata alla luce di una sopravvenuta evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani, che non poteva essere considerata nel 2010, e che viene invece oggi recepita dalla Consulta, seguendo la linea tracciata dalle ulteriori due sentenze, rispettivamente, della **Corte EDU (de Tommaso)** e delle **Sezioni unite (Paternò)**.

In questo quadro la decisione della Consulta sopravviene a «completamento dell'operazione di adeguamento dell'ordinamento interno alla CEDU» (§ 13), che era già stato operato dalle Sezioni unite, ma entro i limiti connaturali all'attività interpretativa giurisprudenziale. Limiti che permettono al giudice di «ritagliare la fattispecie penale escludendo dal reato condotte che prima si riteneva vi fossero comprese» (§ 13), ma lasciando inevitabilmente “scoperte” alcune ipotesi parimenti necessitanti di un rimedio ordinamentale a presidio dei diritti costituzionali e convenzionali della persona. Queste ipotesi sono essenzialmente due. La prima è rappresentata dall'esecuzione del giudicato penale di condanna, insuscettibile di essere modificato o revocato ex art. 673 c.p.p. in virtù di un mero mutamento giurisprudenziale favorevole, secondo l'insegnamento della sentenza n. 230 del 2012. La seconda è quella che veniva in rilievo nell'odierno caso di specie, e cioè l'ipotesi di ricorso per cassazione recante solo censure manifestamente infondate e quindi inammissibile, rispetto al quale il mutamento giurisprudenziale favorevole non risulta rilevabile ex art. 129 c.p.p., con il rischio che si giunga al medesimo esito di esecuzione di una pena illegittima perché inflitta sulla base di una norma già riconosciuta dal diritto vivente in contrasto con il principio di legalità.

Proprio perché volto a “coprire” anche queste ipotesi, la Corte ha ritenuto ammissibile il proprio sindacato nel merito delle questioni, pur riconoscendo come tale valutazione corra su un «crinale scivoloso», che infatti ci sembra possa in futuro impegnare nuovamente il dibattito dottrinale e giurisprudenziale riguardante le condizioni e i limiti entro cui sia consentito alla Corte di cassazione interrogarsi circa la legittimità costituzionale delle norme di cui si è fatta applicazione nella sentenza impugnata, nonostante l'inammissibilità del ricorso e dunque la mancata costituzione di un valido rapporto di impugnazione.

18.2. Nel merito, infine, la sentenza n. 25 riconosce la fondatezza delle censure sollevate dalla rimettente, dichiarando **parzialmente incostituzionale l'art. 75, commi 1 e 2 d.lgs. 159/2011**.

Non viene tuttavia accolta la questione posta in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., preferendosi assorbire tale parametro in favore di un accoglimento interamente concentrato sulle norme convenzionali: art. 7 CEDU e art. 2 Prot. n. 4 CEDU.

Ciò nonostante, esprimendo adesione agli approdi giurisprudenziali sia della Corte europea, che della Corte di cassazione, la pronuncia mostra di accogliere uno schema dialogico multilivello che, come si è visto, rappresenta una chiave di lettura di entrambe le odierne sentenze.