

Capitolo I

Inquadramento storico e sistematico

SOMMARIO: 1. Introduzione: meglio prevenire che punire. – 2. Definizione e delimitazione del campo di indagine. – 3. Confronto con le misure di sicurezza e con le pene: le misure di prevenzione quale “terzo binario” del sistema penale. – 4. Breve cronistoria della disciplina legislativa delle misure di prevenzione. – 4.1. Dalla legislazione sabauda di metà Ottocento al Ventennio Fascista. – 4.2. Le sentenze della Corte costituzionale e la legge di “ripulitura” del 1956. – 4.3. Le leggi per il contrasto alla mafia e al terrorismo interno (1965-1982). – 4.4. Dalla legge del 1988 alle riforme del 2008-2009. – 4.5. Diretrici dell’evoluzione legislativa. – 5. Il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione del 2011. – Riferimenti bibliografici.

1. Introduzione: meglio prevenire che punire

«È meglio prevenire i delitti che punirli», scriveva ben oltre due secoli fa Cesare Beccaria, e subito dopo aggiungeva che «questo è il fine principale di ogni buona legislazione»¹. Con queste parole l’illustre Autore dava voce ad una verità che anche oggi è pacificamente condivisa².

In effetti, un ordinamento giuridico che si limitasse alla sola repressione dei reati, rischierebbe di essere un ordinamento giuridico che arriva sempre **troppo tardi**, quando ormai beni giuridici fondamentali del singolo (ad

¹ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, ed. a cura di G.D. Pisapia, Giuffrè, Milano, 1964, p. 127.

² Più di recente, nello stesso senso, si sono autorevolmente espressi P. NUVOLONE, *Relazione introduttiva*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 16, il quale osserva che «prevenire il reato è un compito imprescindibile dello Stato, che si pone come un *prius* rispetto alla potestà punitiva»; nonché F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, cit., p. 64, laddove l’A. rimarca che la prevenzione del crimine «è una componente ontologicamente necessaria di ogni società organizzata».

esempio, vita, incolumità) o della collettività (ad esempio, incolumità pubblica, concorrenza e trasparenza dei mercati, corretto agire della P.A., salubrità dell'ambiente) potrebbero risultare irrimediabilmente compromessi.

Nessuno dubita, quindi, della necessità di prevenire i reati.

I nodi problematici – e le controversie – si incontrano, invece, non appena si compia il passo successivo e ci si chieda: **come** realizzare la prevenzione dei reati?

Utilizzando una **bipartizione** proposta da un'autorevole voce della dottrina, potremmo infatti distinguere la prevenzione *remota* dalla prevenzione *prossima*³.

Secondo tale impostazione la prevenzione *ante delictum* è «**remota** quando è rivolta a combattere certe cause che possono favorire la criminalità sia nell'individuo sia nei gruppi (per esempio, profilassi mentale) senza specifico riferimento a una pericolosità concreta», mentre è «**prossima** quando è rivolta specificamente a impedire la commissione di un reato, con riferimento, quindi, ad una pericolosità in concreto»⁴.

Iniziative e strumenti di prevenzione *remota*, volti a rimuovere le cause sociali ed economiche del crimine – quali le politiche di assistenza sociale, le politiche di istruzione, educazione e avviamento al lavoro, ecc. – sono di fondamentale importanza per ogni società democratica e vanno assolutamente incoraggiati e sviluppati⁵.

Nel presente manuale, però, non tratteremo di prevenzione remota; in questa sede ci occuperemo solo della prevenzione *prossima*, e in particolare della prevenzione prossima attuata attraverso le **misure di prevenzione in**

³La suddetta bipartizione è stata formulata da P. NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, p. 632. Nella dottrina anglofona, v. A. CRAWFORD, *Crime, Prevention & Community Safety. Politics, Policies & Practices*, Addison Wesley, Londra, 1998, p. 7: «*crime prevention*, is a concept of almost unending elasticity».

⁴P. NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 632.

⁵Tra fine Ottocento e inizio Novecento l'attenzione per la prevenzione *remota* fu sollecitata dal Ferri e dagli altri esponenti della c.d. Scuola Positiva, i quali avversarono fortemente, invece, le misure di prevenzione *prossima*, in quanto le ritenevano inutili, oltre che pericolose sotto il profilo politico per l'arbitrio e il sopruso che legittimavano: la criminalità avrebbe dovuto, insomma, essere combattuta principalmente attraverso i c.d. *sostitutivi penali*, vale a dire un complesso di rimedi e riforme (di carattere economico, politico, scientifico, civile, amministrativo, familiare ed educativo), volto ad eliminare le cause stesse del delitto: per approfondimenti, v. F. MANTOVANI, *Diritto penale*, XI ed., Wolters Kluwer, Assago, 2020, p. 757 ss.; E. GALLO, voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. giur.*, XX, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1996, p. 3.

senso stretto le quali, soprattutto negli ultimi anni, per una serie di ragioni che cercheremo di illustrare nelle pagine seguenti, hanno acquisito **notevole rilevanza nella prassi**, e meritano quindi di essere conosciute e studiate con grande attenzione, anche al fine di addivenire ad una loro applicazione corretta e coerente con i principi della Costituzione e della Cedu.

Dal punto di vista dello studio e della concreta applicazione pratica, le misure di prevenzione costituiscono, tradizionalmente, **una materia ‘ostica’**, non solo per lo studente che per la prima volta si confronta con esse, ma anche per il professionista che si trova spesso costretto ad affrontare solo singoli frammenti di questa complessa materia, senza poter beneficiare di un inquadramento sistematico della stessa (materia che non era certo nei programmi delle Facoltà di Giurisprudenza fino a solo qualche anno fa).

Le ragioni che rendono ‘ostica’ la materia delle misure di prevenzione possono essere tra l’altro rinvenute:

- nell’estrema disorganicità degli interventi legislativi, spesso fondati sull’emergenza e su esigenze politico-criminali contingenti (a cui solo di recente ha posto rimedio, come vedremo, il c.d. codice antimafia);

- nel profluvio di pronunce della Corte costituzionale, che, inseguendo una sofferta compatibilità delle misure di prevenzione con taluni principi fondamentali, hanno inciso su questo o su quell’aspetto della loro disciplina, rendendo ancor più difficile la ricostruzione del sistema complessivo;

- nei ripetuti interventi (delle Sezioni Unite) della Corte di cassazione, i cui orientamenti hanno faticosamente tentato di dare razionalità ad un complesso di norme spesso tra loro mal coordinate e comunque lacunoso;

- nelle numerose sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo le quali, in taluni casi, hanno inciso profondamente sull’assetto della legislazione italiana: si pensi, ad esempio, per il passato, alla sentenza *Guzzardi c. Italia* del 1980⁶ e, in tempi più recenti, alla ormai celeberrima sentenza *De Tommaso c. Italia*⁷;

- infine, nella stessa incerta natura delle misure di prevenzione, a lungo sospese a metà tra diritto penale e diritto amministrativo.

Con il presente manuale ci proponiamo di rendere la materia delle misure di prevenzione un po’ meno ostica al nostro lettore – studente o professionista che sia – grazie ad una sua **illustrazione organica e sistematica, ma al tempo stesso sintetica ed essenziale**, che tenga conto non solo dei dati legislativi, ma anche dei plurimi fondamentali interventi giurisprudenziali.

⁶ Corte Edu, sent. 6 gennaio 1980, *Guzzardi c. Italia* (v. anche *infra*, cap. III, 4.12).

⁷ Corte Edu, grande camera, sent. 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia* (v. anche *infra*, cap. II, 2.1.2; cap. III, 4.12).

Nell'approcciarci all'illustrazione delle misure di prevenzione, dobbiamo infine evidenziare, fin dalle prime battute, che esse segnano il **punto di massima tensione tra esigenze di contrasto** a talune forme assai insidiose di criminalità (*in primis*, criminalità organizzata, in particolare di tipo mafioso, e, più di recente, terrorismo e criminalità economica) **ed esigenze di garanzia** dei diritti della persona: ed è proprio questa la chiave di lettura che proponiamo nella nostra illustrazione della disciplina delle misure di prevenzione⁸.

Anticipando considerazioni che saranno diffusamente illustrate e motivate nelle pagine seguenti, possiamo infatti fin d'ora evidenziare il fatto che le misure di prevenzione costituiscono indubbiamente un'*arma potente*, rivelatasi estremamente efficace per contrastare determinate forme di criminalità, come le associazioni di tipo mafioso, colpite dalle misure di prevenzione patrimoniali, e *in primis* dalla confisca proprio nel loro *core business*: l'accumulo di capitali illeciti.

Quest'arma, però, deve la sua potenza, almeno in parte, al fatto che può essere usata a prescindere dall'accertamento del reato. Senza troppi giri di parole, occorre infatti constatare che le misure di prevenzione possono comportare conseguenze assai afflittive (come significative restrizioni alla propria libertà personale, o la perdita definitiva del proprio patrimonio) pur offrendo solo un pacchetto *low cost* di garanzie sostanziali e processuali. Si pensi solamente al fatto che per la loro applicazione in taluni casi bastano indizi, senza la necessità di prove, indizi che per giunta possono essere desunti anche da fonti che non sarebbero ammesse in un processo penale. Al di là, poi, della diatriba tecnica sull'inversione dell'onere della prova in sede di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali, sta di fatto che il proposto, una volta colpito dal sequestro, per scongiurare la confisca ha davanti a sé una strada tutta in salita (deve, in altre parole, difendersi attaccando, mentre l'imputato in un processo potrebbe in teoria limitarsi a parare i colpi dell'avversario). Infine, le misure di prevenzione non conoscono la prescrizione e contro di esse vi è una limitata possibilità di ricorso per cassazione.

Ebbene, proprio perché così potente, quest'arma dovrebbe essere usata

⁸ Come è stato efficacemente evidenziato, le misure di prevenzione costituiscono «l'istituto più discutibile sul piano delle garanzie fra tutti quelli che appartengono alla galassia penalistica»: D. PULITANÒ, *L'evoluzione delle politiche penali in Italia negli anni settanta e ottanta*, in M. Donini-L. Stortoni (a cura di), *Il diritto penale tra scienza e politica*, Bononia University Press, Bologna, 2015, p. 26.

con estrema cautela, e soprattutto mirando bene prima di sparare: e nelle pagine seguenti nostro compito – e compito, altresì, del lettore – sarà anche quello di verificare se il legislatore abbia davvero sempre preso bene la mira!

2. Definizione e delimitazione del campo di indagine

Le misure di prevenzione sono **misure special-preventive** rivolte, quindi, alla prevenzione di futuri reati (e non alla punizione di eventuali pregressi reati) ad opera del singolo destinatario delle stesse, le quali vengono applicate all'esito di un procedimento subordinato a **regole e garanzie in parte diverse da quelle tipiche del processo penale**.

Più in particolare:

– le **misure di prevenzione personali** mirano ad evitare la commissione di reati da parte di determinati soggetti considerati, alla stregua di vari parametri, socialmente pericolosi, e ciò mediante l'imposizione di restrizioni alla loro libertà, restrizioni che tuttavia non giungono mai alla privazione della stessa (in altre parole, non è contemplata la detenzione del soggetto pericoloso);

– le **misure di prevenzione patrimoniali** assolvono la finalità di impedire l'introduzione nell'economia di mercato, o comunque il godimento, di beni di probabile acquisizione illecita da parte di tali soggetti pericolosi, e ciò mediante l'ablazione o la sottoposizione a limiti o controlli di questi beni⁹.

Nel presente manuale ci occuperemo solo delle misure di prevenzione attualmente disciplinate dal c.d. **codice antimafia (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159)**. Prenderemo, quindi, in considerazione:

– tra le **misure di prevenzione personali**:

- a) l'avviso orale;
- b) il (rimpatrio con) foglio di via obbligatorio;
- c) la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, semplice oppure qualificata (cioè rinforzata dal divieto di soggiorno o, quale *extrema ratio*, dall'obbligo di soggiorno);

– tra le **misure di prevenzione patrimoniali**:

- a) la confisca (e il sequestro che la precede in via prodromica);

⁹ Va peraltro segnalato che, fino al 1982, il nostro ordinamento conosceva solo misure di prevenzione personali: v. *infra*, 4.3; cap. IV, 3.

- b) la cauzione e le garanzie reali che la possono sostituire;
- c) l'amministrazione giudiziaria dei beni personali;
- d) l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende;
- e) il controllo giudiziario delle aziende.

Al di fuori del presente manuale rimarranno, invece, altre **misure di prevenzione c.d. speciali o atipiche**, previste per situazioni e categorie di soggetti particolari, quali sono¹⁰:

a) l'**espulsione "amministrativa" dello straniero** quale misura di prevenzione, prevista dall'art. 13 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (t.u. immigrazione), introdotta sull'onda dell'allarme sociale generato dall'incremento del fenomeno dell'immigrazione clandestina. In base al citato art. 13 t.u. immigrazione lo straniero può essere espulso:

- per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato;
- se clandestino;
- se nei suoi confronti vi sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza possa agevolare organizzazioni o attività terroristiche (d.l. 27 luglio 2005, n. 144, conv. con modif. dalla l. 31 luglio 2005, n. 144);
- se appartiene a taluna delle categorie di soggetti pericolosi di cui agli artt. 1, 4 e 16 cod. antimafia;

b) le misure di prevenzione per **tossicodipendenti**, previste dall'art. 75-bis d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (t.u. stupefacenti), articolo introdotto nel 2006¹¹;

c) le misure di prevenzione per **minori**, previste dall'art. 25 r.d. 20 luglio 1934, n. 1404, come riformulato dalla l. 5 luglio 1956, n. 888¹²;

d) l'ammonimento del questore agli **stalkers**, disciplinato dal d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, conv. con modif. dalla l. 23 aprile 2009, n. 38 (si tratta della legge introduttiva del reato di *stalking*, di cui all'art. 612-bis c.p.);

e) il **D.A.SPO.** per i tifosi pericolosi e violenti, disciplinato dalla l. 13 dicembre

¹⁰ Oltre alle misure di prevenzione atipiche qui di seguito indicate, per completezza espositiva si ricorda che, in passato, era altresì prevista una misura di prevenzione per i malati psichiatrici, vale a dire il "ricovero provvisorio d'urgenza in ospedale psichiatrico" ai sensi dell'art. 2, co. 3, l. 14 febbraio 1904, n. 36: v. E. GALLO, voce *Misure di prevenzione*, cit., pp. 17-18.

¹¹ Per il loro antecedente storico, contenuto nella l. 22 dicembre 1975, n. 685, v. per tutti E. GALLO, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 18.

¹² Su di esse v., per tutti, P. NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 650; E. GALLO, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 17; più di recente, R. BIANCHETTI, *La giustizia minore: un sistema davvero incentrato sulla persona. Interazioni tra misure penali ed extra-penali*, in *Diritto penale e Uomo*, fasc. 3/2021, p. 3 ss.

1989, n. 401, e successive modificazioni, consistente nel divieto di accedere ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive e ad altri luoghi immediatamente limitrofi;

f) il c.d. **D.A.SPO. urbano**, introdotto di recente dal d.l. “Minniti” sulla sicurezza urbana (d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. con modif. dalla l. 18 aprile 2017, n. 48): si tratta di una misura, applicabile dal sindaco in collaborazione con il prefetto, con la quale si può disporre l’allontanamento di determinati soggetti da talune aeree urbane.

3. *Confronto con le misure di sicurezza e con le pene: le misure di prevenzione quale “terzo binario” del sistema penale*

Per meglio comprendere che cosa siano queste misure special-preventive – dirette, come si è visto, ad evitare la commissione di reati da parte di determinati soggetti considerati socialmente pericolosi, *ovvero* l’introduzione nell’economia di mercato o comunque il godimento di beni di probabile acquisizione illecita da parte di tali soggetti – può risultare utile procedere ad un loro preliminare confronto con gli altri strumenti di gestione della criminalità, con i quali di solito il giurista e, in particolare, il penalista, ha maggior confidenza: le misure di sicurezza e le pene.

Ad un primo sguardo, le misure di prevenzione presentano notevoli somiglianze con le **misure di sicurezza**. Con queste, in effetti, le misure di prevenzione condividono:

- un *presupposto applicativo*, e cioè l’accertamento della pericolosità del soggetto destinatario;
- la *finalità perseguita*, e cioè l’obiettivo di prevenzione speciale della commissione di futuri reati;
- talora, alcuni *contenuti* (ad esempio, le prescrizioni della libertà vigilata “assomigliano” molto alle prescrizioni della sorveglianza speciale: v. *infra*, cap. III, 4.10).

Tuttavia, mentre l’applicazione di una misura di sicurezza è possibile, ai sensi dell’art. 202 c.p., solo nei confronti di persone «che abbiano commesso un fatto preveduto dalla legge come reato» o un c.d. quasi-reato, le misure di prevenzione sono, invece, applicate **indipendentemente dalla previa commissione di un determinato, specifico reato** (salvo le precisazioni che saranno in seguito fornite).

Rispetto alle **pene** (e alle pene principali, in particolare), le differenze sono, invece, decisamente più marcate. Pene e misure di prevenzione, infatti, non condividono né i presupposti, né le finalità, né i contenuti. Per giunta, le

misure di prevenzione – a differenza delle pene – si applicano, come abbiamo detto sopra, indipendentemente dalla previa commissione di un determinato, specifico reato. Esse non presentano, quindi, alcun legame “retributivo” rispetto ad un previo reato, di cui non costituiscono la “conseguenza” sanzionatoria: come tradizionalmente si afferma, le misure di prevenzione possono, infatti, essere applicate *ante delictum* (prima del reato) o *praeter delictum* (a prescindere dal reato).

Anzi, forse sarebbe più rispondente alla concreta prassi applicativa affermare che esse sono **misure ante o praeter probationem delicti**: applicabili, quindi, prima e comunque a prescindere dall'accertamento, con le forme del processo penale, della commissione di un reato.

In effetti, non risultano ancora del tutto superate – nonostante i vari aggiustamenti normativi e giurisprudenziali susseguitisi negli anni – le riserve di quella parte della dottrina che ravvisa nelle misure di prevenzione delle “**pene per il sospetto**”, vale a dire delle misure impiegate, di fatto, quale *surrogato* di una pena inapplicabile per mancanza dei normali presupposti probatori: misure, quindi, che intervengono nei confronti di soggetti *sospettati* di aver commesso determinati reati, ma in relazione ai quali non si dispone, o non si dispone ancora, di prove che possano portare ad una condanna all'esito di un processo penale¹³.

Peraltro, che le misure di prevenzione svolgano una funzione di **surrogato** rispetto alle pene potrebbe essere vero anche in un'ulteriore prospettiva, che emerge non appena si rifletta sul fatto che la pena, oggi, versa in una profonda crisi¹⁴. Essa, infatti, soffre:

- di una *crisi di effettività*, in quanto la pena, se e quando applicata, è stravolta – nella quantità e nella qualità – rispetto alla pena minacciata, e
- di una *crisi d'identità*, in quanto non riesce più a svolgere una seria funzione preventiva e retributiva.

Ebbene, la crisi di cui oggi versa la pena potrebbe in qualche modo aver favorito la forte espansione – legislativa e applicativa – conosciuta dalle misure di prevenzione negli ultimi anni: legislatore e giudice, insomma, non

¹³ Sull'ampia letteratura che individua nelle misure di prevenzione delle “pene del sospetto”, v. per tutti T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa University Press, Pisa, 2015, p. 195.

¹⁴ Sul punto v. da ultimo, con ricchezza di riferimenti dottrinali, E. MARIANI, *Crisi del sistema sanzionatorio e prospettive evolutive: un'analisi criminologica dalla giustizia penale minorile a quella ordinaria*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 9.

potendo più “contare” sulla pena, avrebbero rivolto le loro preferenze alle misure di prevenzione, ritenute più certe, più efficaci, più rapide. Al punto che forse dovremmo riscrivere le pagine dei manuali dove si parla del “doppio binario” su cui si fonda il sistema penale, giacché questo ormai corre in realtà anche su un “**terzo binario**” – quello delle misure di prevenzione – il quale, peraltro, si sta rivelando, rispetto al binario delle pene e delle misure di sicurezza, un binario ad alta velocità!

Le misure di prevenzione sono, infatti, oggigiorno divenute un **pilastro** dell’attività statale di contrasto di alcune forme di criminalità, cui si ricorre, talora, *congiuntamente* al processo penale (prima, durante o dopo il processo penale) e, talaltra, *indipendentemente* dal processo penale.

4. Breve cronistoria della disciplina legislativa delle misure di prevenzione

La prospettiva dell’**indagine storica** è utile alla ricostruzione e alla comprensione di qualsiasi istituto giuridico, ma risulta particolarmente preziosa – come emergerà dalle seguenti pagine – proprio per la ricostruzione e la comprensione delle misure di prevenzione.

In pressoché ogni epoca storica, del resto, gli ordinamenti giuridici si sono attrezzati con misure a vocazione “preventiva”, le quali hanno in vario modo affiancato il diritto penale (il diritto dei reati e delle pene) nel controllo della criminalità e nel contenimento della devianza¹⁵.

4.1. Dalla legislazione sabauda di metà Ottocento al Ventennio Fascista

L’orizzonte cronologico della nostra indagine storica prende, in particolare, avvio dalla **metà dell’Ottocento** e, segnatamente, dalla legislazione sabauda dell’epoca, quando cominciano a delinearsi le misure di prevenzione quali le conosciamo oggi¹⁶.

¹⁵ Strumenti preventivi sono rinvenibili già in epoca classica (N. D’ARGENTO, *Misure di prevenzione*, Jovene, Napoli, 1979, p. 4 ss.; B. SICLARI, *Le misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 14 ss.), nonché nell’esperienza giuridica italiana medievale e moderna (A. PERTILE, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell’impero romano alla codificazione*, vol. V - *Storia del diritto penale*, Minerva, Padova, 1877, p. 311 ss.).

¹⁶ Nella trattatistica, per un’accurata indagine storica delle misure di prevenzione, v. E.

Generalmente, infatti, si fa coincidere la nascita delle moderne misure di prevenzione con l'emanazione della **l. 26 febbraio 1852, n. 1339 (c.d. legge Galvagno)**, contenente «provvedimenti di pubblica sicurezza contro gli oziosi ed i vagabondi». Tale legge contempla la possibilità di applicare la «sottomissione di darsi a stabile lavoro» e la «sorveglianza di polizia» a carico, oltre che di oziosi e vagabondi, anche di venditori ambulanti non autorizzati, e di «persone sospette per furti di campagna, o per pascolo abusivo».

Dopo poco più di un decennio, nell'ambito di una serie di provvedimenti eccezionali e transitori (e decisamente illiberali) destinati ad arginare il brigantaggio, la **l. 15 agosto 1863, n. 1409 (c.d. legge Pica)**, introduce per la prima volta l'istituto del «domicilio coatto», disponendo la sua possibile applicazione «agli oziosi, ai vagabondi, alle persone sospette, secondo la designazione del Codice Penale, non che ai camorristi e sospetti manutengoli» (art. 5).

Dopo la proclamazione dell'Unità di Italia, il **1889** vede la contestuale nascita della legge di pubblica sicurezza c.d. Crispi (r.d. 30 giugno 1889, n. 6144) e del codice penale c.d. Zanardelli.

La **legge Crispi** “stabilizza” definitivamente, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, le misure di prevenzione (allora chiamate ancora misure di polizia). Il titolo III di essa, infatti, dedicato alle «classi pericolose della società», prevede tra l'altro il rimpatrio con foglio di via o per traduzione di chi, fuori del proprio Comune, desti «ragionevoli sospetti» (art. 85); contempla l'ammonizione per gli oziosi e i vagabondi abituali, nonché per i «diffamati per delitti» (art. 94)¹⁷; infine, disciplina compiutamente gli istituti della «vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza» (art. 117), la quale, sia pur prevista come “pena”, ha contenuti ampiamente

STANIG, *L'evoluzione storica delle misure di prevenzione*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 3 ss.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 95 della legge Crispi, «si avrà per diffamato colui che è designato dalla pubblica voce come abitualmente colpevole dei delitti di omicidio, di lesione personale, di minaccia, violenza o resistenza alla pubblica autorità e sia stato per tali titoli colpito da più sentenze di condanna, o sottoposto a giudizio ancorché sia questo finito con sentenza assolutoria per non provata reità, ovvero sia incorso in procedimenti nei quali sia stata pronunciata sentenza od ordinanza di non farsi luogo a procedimento penale per insufficienza di prove». Ai sensi del successivo art. 96, «si avrà anche come diffamato chi è designato dalla voce pubblica come abitualmente colpevole di delitti d'incendio, di associazione per delinquere, di furto, rapina, estorsione e ricatto, truffa, appropriazione indebita o ricettazione, o di favoreggiamento di tali delitti, e per questi titoli abbia subito condanne o sia incorso nei procedimenti indicati nell'articolo precedente».

coincidenti con la sorveglianza speciale come la conosciamo oggi, e del «domicilio coatto» (art. 123).

Il **codice penale Zanardelli**, invece, per quanto di interesse in questa sede, si emancipa finalmente, rispetto alle codificazioni preunitarie, dai reati in passato previsti per chi era ozioso, vagabondo, mendicante o ad altro titolo «sospetto»¹⁸. Queste figure di illecito – incompatibili con una codificazione penale liberale – non scompaiono, tuttavia, definitivamente dall’ordinamento giuridico italiano, ma vengono semplicemente dirottate, come abbiamo visto, nella legge di polizia¹⁹.

Nel sistema delineato dal primo codice penale e dalla prima legge di pubblica sicurezza italiani viene, quindi, operata (in un’epoca in cui ancora non esistono le misure di sicurezza) una **sorta di “spartizione di aree” tra le pene e le misure di prevenzione:**

– le *prime* vengono comminate per determinati “fatti”, considerati offensivi di beni giuridici, e la loro applicazione è affidata all’autorità giudiziaria;

– le *seconde*, invece, sono previste per determinate “categorie di soggetti”, considerati socialmente pericolosi, e la loro applicazione è affidata (almeno in parte) al potere amministrativo.

La sopra delineata “spartizione di aree”, sotto l’apparenza di un progresso segnato dalla legislazione liberale di fine Ottocento, in realtà nasconde i **germi di un grave attentato ad alcune libertà fondamentali** dei consociati. A ben vedere, infatti:

– non solo le categorie dei soggetti pericolosi, destinatari delle misure di prevenzione, risultano *vaghe e imprecise*, giacché la loro descrizione non deve sottostare ai più stringenti *standard* di precisione e determinatezza richiesti, invece, per le fattispecie incriminatrici;

– non solo questi soggetti pericolosi – seppur non più incriminati per il loro stile di vita – possono comunque facilmente rientrare nel *circolo del*

¹⁸ Si consideri, ad esempio che nel codice penale sardo-piemontese del 1859 (artt. 435 ss.) nei confronti di oziosi, vagabondi, mendicanti e «persone sospette» (vale a dire, ai sensi dell’art. 447, i «diffamati per crimini o per delitti, e singolarmente per grassazioni, estorsioni, furti e truffe, nonché i «sottoposti alla sorveglianza speciale della Pubblica Sicurezza»), era prevista la pena carceraria.

¹⁹ G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 226 ss.

diritto penale non appena violino le innumerevoli prescrizioni loro imposte tramite le misure di prevenzione²⁰;

– ma soprattutto viene attribuito un ruolo importante, nella gestione di questo significativo strumento di limitazione della libertà dei consociati, al *potere amministrativo*, vale a dire «l’erede diretto dello Stato Assoluto, il cavallo di troia dei vecchi valori e dei vecchi strumenti nel nuovo assetto liberale»²¹.

Questi germi “matureranno” appieno di lì a poco, quando il **legislatore fascista**, con il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 (r.d. 6 novembre 1926, n. 1848) – coordinato nel 1931, tramite il r.d. 18 giugno 1931, n. 773, con il nuovo codice penale Rocco – non mancherà di esasperare i tratti autoritari e polizieschi del sistema delle misure di prevenzione²².

In primo luogo, infatti, con la legislazione fascista si assiste ad un **ulteriore allargamento** delle categorie dei soggetti destinatari (oltre alle categorie tradizionali si aggiungono ad esempio i lenoni, cioè gli sfruttatori della prostituzione, e gli spacciatori di sostanze stupefacenti), nonché ad un massiccio utilizzo delle misure di prevenzione per controllare, contenere ed emarginare i soggetti politicamente dissenzienti²³: si calcola che, tra il novembre 1926 e il luglio 1943, la misura di prevenzione del *confino di polizia* (che costituisce un’evoluzione del precedente *domicilio coatto*) sia stata applicata a circa 13.000 soggetti²⁴.

²⁰ La violazione delle prescrizioni inerenti all’ammonizione, ad esempio, era punita con l’arresto sino ad un anno, mentre la violazione delle prescrizioni inerenti al domicilio coatto era punita con l’arresto da uno a sei mesi: v. artt. 100 e 131 della legge Crispi.

²¹ G. AMATO, *Individuo e autorità*, cit., p. 226.

²² G. CORSO, *L’ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 262.

²³ L’applicazione del domicilio coatto e del confino ai dissenzienti politici (in particolare, ai “nemici dell’Unità d’Italia”, e poi agli anarchici, ai socialisti e, nei primi del Novecento, ai “non interventisti”) era stata, in realtà, già sperimentata in epoca liberale, in particolare a seguito della legge n. 2907 del 1866 «che accorda al Governo fino al 31 luglio 1866 poteri eccezionali per provvedere alla sicurezza in tema dello Stato» e, ancor più, della legge n. 316 del 1894 «sui procedimenti eccezionali di pubblica sicurezza».

²⁴ Si vedano i vari scritti e la documentazione riportata del lavoro collettaneo curato da A. DAL PONT-S. CAROLINI, *L’Italia al confino, le ordinanze di assegnazione al confino emesse dalle commissioni provinciali dal novembre 1926 al luglio 1943*, La Pietra, Milano, 1964. A solo titolo di esempio si pensi che tra i destinatari del “confino” sull’isola di Ventotene ci furono personaggi come Altiero Spinelli e Sandro Pertini.

Nel titolo dedicato alle «persone pericolose per la società» il t.u. del 1931 disciplina il foglio di via, l'ammonizione e il confino di polizia (che subentra al 'vecchio' domicilio coatto). In particolare, l'ammonizione è prevista (art. 164) per gli oziosi, i vagabondi abituali, le persone designate dalla pubblica voce come pericolose socialmente o per gli ordinamenti politici dello Stato, nonché i diffamati per delitti²⁵.

Al confino di polizia, invece, ai sensi dell'art. 181 possono essere assegnati «qualora siano pericolosi alla sicurezza pubblica: gli ammoniti; le persone diffamate a' termini dell'art. 165; coloro che svolgono o abbiano manifestato il proposito di svolgere un'attività rivolta a sovvertire violentemente gli ordinamenti politici, economici o sociali costituiti nello Stato o a contrastare o a ostacolare l'azione dei poteri dello Stato, o un'attività comunque tale da recare nocumento agli interessi nazionali».

In secondo luogo, con le leggi di pubblica sicurezza fasciste si procede ad un deciso **inasprimento delle pene** che possono essere applicate ai destinatari delle misure di prevenzione qualora i medesimi violino le prescrizioni inerenti a tali misure²⁶.

Infine, *in terzo luogo*, e soprattutto, si opera la **piena amministrativizzazione** del sistema, mediante l'attribuzione della competenza ad applicare le misure di prevenzione a una Commissione amministrativa (composta dal prefetto, dal procuratore del Re, dal questore, dal comandante l'Arma dei carabinieri Reali nella Provincia e da un ufficiale superiore della Milizia vo-

²⁵ Ai sensi dell'art. 165, «è diffamata la persona la quale è designata dalla voce pubblica come abitualmente colpevole: 1) dei delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico e di minaccia, violenza o resistenza alla pubblica autorità; 2) del delitto di strage; 3) dei delitti di commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti e di agevolazione dolosa dell'uso di stupefacenti; 4) dei delitti di falsità in monete e in carte di pubblico credito; 5) dei delitti di sfruttamento di prostitute o di tratta di donne o di minori, di istigazione alla prostituzione o favoreggiamento, di corruzione di minorenni; 6) dei delitti contro la integrità e la sanità della stirpe commessi da persone esercenti l'arte sanitaria; 7) dei delitti non colposi di omicidio, incendio, lesione personale; 8) dei delitti di furto, rapina, estorsione, sequestro di persone a scopo di estorsione o rapina, truffa, circonvenzione di persone incapaci, usura; 9) della contravvenzione di abuso di sostanze stupefacenti; quando per tali reati sia stata sottoposta a procedimento penale terminato con sentenza di proscioglimento per insufficienza di prove».

²⁶ La violazione delle prescrizioni inerenti all'ammonizione, ad esempio, viene ora punita con l'arresto da tre mesi ad un anno (con la previsione di un minimo di pena, assente nella legge Crispi), e pari pena è comminata per la violazione delle prescrizioni inerenti al confino (ben superiore alla pena di un mese-sei mesi prevista nella legge Crispi): v. artt. 174 e 189 t.u. 1931.

lontana per la sicurezza nazionale: art. 166 t.u. 1933) e l'eliminazione di qualsivoglia garanzia procedurale (si pensi solo al fatto che contro le decisioni di ammonizione non era ammesso alcun tipo di ricorso: art. 173 t.u. 1931; che tale Commissione poteva anche disporre l'immediato arresto delle persone proposte per il confino: art. 182 t.u. 1931; che, infine, non era in alcun modo prevista la possibilità di farsi assistere da un difensore)²⁷.

Come acutamente rilevato *ex post* dalla Corte costituzionale (sentenza n. 11/1956), la principale innovazione introdotta dalle leggi fasciste consistette, infatti, nell'attribuire integralmente la competenza in materia di misure di prevenzione ad «un collegio amministrativo, che [agiva] appunto nell'orbita dell'amministrazione governativa», mentre, in base alle precedenti leggi di polizia, l'ammonizione (la quale fungeva da presupposto delle ulteriori misure di prevenzione) «era pronunciata dal Presidente del Tribunale al termine di un procedimento che si iniziava su denuncia dell'autorità di p.s. e si svolgeva con garanzie analoghe a quelle dei procedimenti ordinari».

4.2. *Le sentenze della Corte costituzionale e la legge di "ripulitura" del 1956*

Dopo la proclamazione della **Costituzione repubblicana** (la quale, serbando un silenzio in materia, né riconosce né bandisce le misure di prevenzione dall'ordinamento italiano), è necessario attendere il 1956, vale a dire l'anno in cui la Corte costituzionale entra finalmente in funzione, per avviare una lenta – e forse tuttora incompiuta – opera di adeguamento delle misure di prevenzione ai principi costituzionali.

La disciplina delle misure di prevenzione di matrice fascista presentava, infatti, **profili di attrito** con plurimi parametri costituzionali, tra cui in particolare:

– con l'**art. 13 Cost.** che ammette restrizioni della libertà personale solo in presenza della duplice garanzia della *riserva di legge* e della *riserva di giurisdizione*;

– con l'**art. 16 Cost.**, che proclama la libertà di circolazione e ne tollera le sole limitazioni stabilite dalla legge «*in via generale*» (imposte, quindi, alla generalità dei cittadini, più che a singole categorie), e solo «*per motivi di sanità o di sicurezza*», e non certo, come avvenuto durante il regime fascista, per ostracizzare gli oppositori politici;

– con l'**art. 25, co. 2 e 3, Cost.**, il quale sancisce esplicitamente il *principio di legalità* in materia di pene e di misure di sicurezza, e quindi, implicitamente, anche in materia di misure di prevenzione.

²⁷ Ancora G. CORSO, *L'ordine pubblico*, cit., p. 283.