



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE

Le misure di prevenzione

Dott. Mario Arbotti

LE MISURE DI PREVENZIONE

- misure **specialpreventive** di **natura formalmente amministrativa** → dirette ad evitare la commissione di reati da parte di determinate categorie di soggetti **pericolosi per la pubblica sicurezza**
- applicate **indipendentemente dalla commissione di un precedente reato** → misure *ante, sine o praeter probationem delicti*
- influenza delle concezioni penalistiche liberali di fine '800 → le figure di pericolosità sociale connesse alle mere caratteristiche soggettive vengono espunte dai codici penali e trasferite in un **autonomo diritto della prevenzione**

LE MISURE DI PREVENZIONE

- ✓ **natura giuridica** delle misure → conseguente modulazione dello **statuto garantistico**
- ✓ A. Misure di prevenzione (**pene del sospetto, pene senza delitto**) vs pene; B. **Natura ancipite** → formalmente misure di carattere amministrativo ma con una forte incidenza su diritti costituzionalmente e convenzionalmente tutelati; C. **Approccio sostanzialistico ed antiformalistico della Corte di Strasburgo**
- ✓ misure di polizia; diritto penale autorale; diritto penale del nemico?

EVOLUZIONE NORMATIVA

1. **Strumenti ottocenteschi** per neutralizzare forme di microcriminalità predatoria → strumenti di ulteriore **marginalizzazione sociale**;
2. **Utilizzo nel fascismo contro la dissidenza politica** (T.U.L.P.S. → r.d. 773/1931);
3. **L. 1423/1956** → oziosi e vagabondi; proclivi a delinquere; soggetti dediti ad attività di prostituzione o ad altre attività contro la morale e il buon costume;
4. **L. 575/1965** → estensione delle misure agli **indiziati di appartenere ad associazioni mafiose**;
5. **L. 152/1975** → estensione delle misure ai soggetti **politicamente pericolosi**;
6. **L. 646/1982** → introduzione della **prevenzione patrimoniale**
7. **D.lgs. 159/2011** → Codice antimafia
8. **L. 162/2017** → potenziamento della **prevenzione patrimoniale non ablativa**

SOGGETTI DESTINATARI: PERICOLOSITÀ GENERICA

Art. 1 d.lgs. 159/2011 – Soggetti destinatari → misure di prevenzione applicabili dal questore

1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano a:
 - a) **coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi**
 - 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**
 - c) **coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica**

SOGGETTI DESTINATARI: PERICOLOSITÀ QUALIFICATA

Art. 4 d.lgs. 159/2011 – Soggetti destinatari → misure di prevenzione applicabili dall'autorità giudiziaria

1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano:
 - a) agli **indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416 bis c.p.**;
 - b) ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3 bis, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12 quinquies, comma 1, del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o del delitto di cui all'articolo 418 del codice penale;
 - c) ai soggetti di cui all'art. 1;
 - d) agli indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51, comma 3 quater, del codice di procedura penale e a coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere **atti preparatori**, obiettivamente rilevanti, ovvero **esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato**, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione di reati con **finalità di terrorismo anche internazionale** ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero **a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche** di cui all'articolo 270 sexies del codice penale

PERICOLOSITÀ QUALIFICATA

Art. 4 d.lgs. 159/2011 – Soggetti destinatari → misure di prevenzione applicate dall'autorità giudiziaria

- e) a coloro che abbiano fatto parte di **associazioni politiche disciolte** ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che **continuino a svolgere attività analoga a quella precedente**;
- f) a coloro che compiano **atti preparatori**, obiettivamente rilevanti, ovvero **esecutivi diretti alla ricostituzione del partito fascista** ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 645 del 1952, in particolare con l'**esaltazione** o la **pratica della violenza**;
- g) fuori dai casi indicati nelle lettere d), e) ed f), siano stati condannati per uno dei delitti previsti nella legge 2 ottobre 1967, n. 895, e negli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497, e successive modificazioni, quando **debba ritenersi**, per il loro comportamento successivo, **che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie** col fine indicato alla lettera d);
- h) agli **istigatori, ai mandanti e ai finanziatori** dei reati indicati nelle lettere precedenti. È finanziatore colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo cui sono destinati;
- i) Alle persone indiziate di **aver agevolato gruppi o persone** che hanno preso parte attiva, in più occasioni, **alle manifestazioni di violenza** di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, nonché alle persone che, per il loro comportamento, **debba ritenersi**, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del divieto previsto dallo stesso articolo, che sono **dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica**, ovvero **l'incolumità delle persone in occasione o causa dello svolgimento di manifestazioni sportive**

PERICOLOSITÀ QUALIFICATA

Art. 4 d.lgs. 159/2011 – Soggetti destinatari → misure di prevenzione applicate dall'autorità giudiziaria

i bis) ai soggetti **indiziati** del delitto di cui all'articolo 640 bis o del delitto di cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316 bis, 316 ter, 317, 318, 319, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322 e 322 bis del medesimo codice;

i ter) ai soggetti **indiziati** dei delitti di cui agli articoli 527 e 612 bis del codice penale.

CLASSIFICAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE

- ❑ misure di prevenzione **personali** vs misure di prevenzione **patrimoniali**
- ❑ misure applicabili dal **questore** vs misure applicabili dall'**autorità giudiziaria**
- ❑ misure **ablatorie** vs **misure interdittive** e **commissariamenti**

PRESUPPOSTI DELLE MISURE DI PREVENZIONE

Prevenzione personale

- ✓ sussumibilità del proposto in una delle **fattispecie di pericolosità** previste dalla legge;
- ✓ **pericolosità per la pubblica sicurezza**
- ✓ **attualità della pericolosità**

Prevenzione patrimoniale

- ✓ sussumibilità del proposto in una delle **fattispecie di pericolosità** previste dalla legge;
- ✓ **pericolosità per la pubblica sicurezza**

SORVEGLIANZA SPECIALE DI PUBBLICA SICUREZZA

Art. 6 d.lgs. 159/2011 – Tipologia delle misure e loro presupposti

1. Alle persone indicate nell'articolo 4, quando siano **pericolose per la sicurezza pubblica**, può essere applicata, nei modi stabiliti negli articoli seguenti, la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza
2. Salvi i casi di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), alla sorveglianza speciale può essere aggiunto, ove le circostanze del caso lo richiedano, il **divieto di soggiorno in uno o più comuni**, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale, o in una o più **regioni**.
3. Nei casi in cui le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica può essere imposto l'**obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale**.

3 bis. *Omissis*

SORVEGLIANZA SPECIALE DI PUBBLICA SICUREZZA

Art. 6 d.lgs. 159/2011 – Tipologie delle misure e loro presupposti

- ❖ Alla sorveglianza speciale si accompagna, ex art. 8 codice antimafia, una **serie di prescrizioni** → «di vivere onestamente, di rispettare le leggi e di non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza; e altresì, di non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza, di non rincasare la sera più tardi e di non uscire la mattina più presto di una data ora [...], di non detenere e di non portare armi e di non partecipare a pubbliche riunioni».
- ❖ A queste prescrizioni possono essere aggiunte quelle che il Tribunale «ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di **difesa sociale**» → **clausola in bianco**

CONFISCA DI PREVENZIONE

Art. 24 d.lgs. 159/2011 – Confisca

1. Il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati di cui la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento **non possa giustificare la legittima provenienza** e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere **titolare** o avere la **disponibilità** a qualsiasi titolo **in valore sproporzionato** al proprio **reddito**, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria **attività economica**, nonché dei beni che **risultino essere frutto di attività illecite** o ne costituiscano il **reimpiego**. In ogni caso il proposto non può giustificare la legittima provenienza dei beni adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale. Se il tribunale non dispone la confisca può applicare anche d'ufficio le misure di cui agli articoli 34 e 34 bis ove ricorrono i presupposti ivi previsti.

1 bis. *Omissis*

2. *Omissis*

2 bis. *Omissis*

3. *Omissis*

CONFISCA DI PREVENZIONE

Art. 24 d.lgs. 159/2011 – Confisca

- ✓ **natura giuridica** della confisca di prevenzione → 1. estensione a beni di provenienza lecita (risvolti **punitivi**) → 2. **prevenzione** in una prospettiva **macroeconomica** (impedire il reinvestimento di beni di provenienza illecita nel mercato lecito) → 3. funzione **ripristinatoria** («il delitto non paga», recuperare i proventi illeciti)
- ✓ sguardo **retrospettivo** (funzione punitiva/funzione ripristinatoria) vs sguardo **prospettico** (neutralizzare uno stato di pericolosità)
- ✓ emancipazione della prevenzione patrimoniale da quella personale (pacchetti sicurezza 2008 e 2009) → non è più necessario l'accertamento dell'**attualità** della **pericolosità** del proposto → accentuazione dello «sguardo retrospettivo»
- ✓ criterio della **ragionevolezza temporale** → l'incremento patrimoniale oggetto dell'ablazione deve essersi verificato in correlazione temporale con il periodo di manifestazione della pericolosità sociale

CONFISCA DI PREVENZIONE

Art. 24 d.lgs. 159/2011 – Confisca

- ❑ criterio di **congruenza quantitativa** → le indiziate condotte delittuose devono essere state effettivamente fonte di illeciti profitti in quantità ragionevolmente congruente rispetto al valore dei beni che si intendono confiscare
- ❑ **criticità costituzionali** → **presunzione di innocenza** (inversione dell'onere probatorio); **principio di legalità** (divieto di applicazione retroattiva); **diritto di difesa**
- ❑ prospettive ***de iure condendo*** → 1. limitazione dei referenti criminologici a cui è applicabile la misura (criminalità organizzata); 2. valorizzazione del principio di proporzionalità tra mezzi e scopi

CORTE EDU DE TOMMASO C. ITALIA (2017)

- esclusione della natura «sostanzialmente penale» e dell'applicabilità del nucleo duro di garanzie della ***matière pénale*** → incisione della **libertà di circolazione** (art. 2 Prot. 4 Cedu)
- coordinate garantiste → **principio di legalità** e di **proporzione**
- **deficit di legalità** → **insufficiente prevedibilità** delle conseguenze della propria condotta; generale **inadeguatezza** al cospetto degli *standard* convenzionali dell'intera pericolosità generica
- né la legge italiana, né l'interpretazione giurisprudenziale erano riuscite ad identificare in maniera chiara gli **elementi fattuali** e le **specifiche tipologie di condotte** da prendere in considerazione per valutare la pericolosità sociale del proposto

CORTE EDU DE TOMMASO C. ITALIA

- **radicale imprecisione** relativa al **contenuto** delle prescrizioni che possono, o devono, essere imposte al proposto
- «vivere onestamente» e «rispettare le leggi» → generici, illimitati e spesso simbolici richiami monitori all'intero ordinamento giuridico → nessuna chiarificazione sulle norme specifiche la cui inosservanza può essere considerata indice del pericolo per la società rappresentato dall'interessato
- possibilità di imporre «tutte quelle prescrizioni che [l'autorità giudiziaria] ravvisi necessarie, avuto riguardo alle **esigenze di difesa sociale**» → concetto vuoto e suscettibile di colorarsi dei più diversi contenuti a seconda delle esigenze contingenti → nessuna specificazione in ordine al contenuto che le indicazioni comportamentali debbono avere
- «non partecipare a pubbliche riunioni» → nessuna limitazione spaziale e temporale al divieto → nessuna possibilità di modulare in concreto il contenuto della restrizione

CORTE COSTITUZIONALE 25 DEL 2019

Corte costituzionale 25 del 2019

- **dichiarazione di illegittimità costituzionale** delle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi»
- **riaccentramento del controllo di costituzionalità** → impossibilità di equiparare il formante giurisprudenziale – anche laddove qualificato dall'autorevolezza dell'intervento delle Sezioni Unite – al **diritto positivo**

CORTE COSTITUZIONALE 24 DEL 2019

Corte costituzionale 24 del 2019

- **natura preventiva** delle misure di prevenzione → estraneità al perimetro della **materia penale**
- **funzione ripristinatoria** della confisca → finalizzata a neutralizzare l'arricchimento di cui il proposto, se non fosse stata compiuta l'attività criminosa indiziata, non avrebbe potuto godere → assenza di un rapporto di fatto con il bene costituito in maniera conforme all'ordinamento giuridico
- **soluzione «a macchia di leopardo»** → soggetti «abituamente dediti a traffici delittuosi» dichiarata **costituzionalmente illegittima** in quanto «affetta da radicale imprecisione»; soggetti che «vivono abitualmente, in tutto o in parte, con i proventi di attività delittuose» salvata dal giudice delle leggi in ragione del **lavorio ermeneutico tassativizzante** svolto dalla giurisprudenza
- **L'interpretazione tassativizzante** sarebbe in grado di «**supplire**» al deficit di determinatezza della formulazione legale, assicurando alla fattispecie contorni sufficientemente definiti

CORTE COSTITUZIONALE 24 DEL 2019

Corte costituzionale 24 del 2019

- Nella **materia penale** il principio della riserva assoluta di legge opera nella sua **massima forza garantistica** → esigendo la rigorosa predeterminazione da parte del legislatore di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie, in modo chiaro e preciso, senza che eventuali difetti di determinatezza possano essere emendati dalla successiva interpretazione giurisprudenziale
- Al di **fuori** della materia penale «non può del tutto escludersi che le esigenze di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell'**interpretazione**, fornita da una **giurisprudenza costante e uniforme**, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione»

INTERPRETAZIONE TASSATIVIZZANTE

- aggettivo «**delittuosi**» → rileva non qualsiasi illecito, non qualsiasi reato, ma solo ed esclusivamente i **delitti**
- locuzione «**abitualmente**» → realizzazione di attività delittuose **non episodica**, ma almeno caratterizzante un **significativo intervallo temporale** della vita del proposto
- locuzione «**provento**» → realizzazione di attività delittuose che siano produttive di **reddito illecito** → delitti **lucrogenetici**

DIRETTIVA (UE) 2024/1260

1. **Art. 12** (*Confiscation*) → **confisca tradizionale fondata sulla condanna definitiva**, declinata sia nella forma diretta sia, in via alternativa, nella forma per equivalente
2. **Art. 14** (*Extendend confiscation*) → **confisca «estesa»** assimilabile alla nostra confisca «allargata»
3. **Art. 15** (*Non-conviction based confiscation*) → **confisca «senza condanna» in caso di decesso e decorso dei termini di prescrizione** (se inferiori a 15 anni). Confisca subordinata alla condizione che «il procedimento penale pertinente avrebbe potuto portare a una condanna penale» e alla convinzione che «i beni da confiscare derivino dal reato o siano ad esso connessi direttamente o indirettamente»
4. **Art. 16** (*Confiscation of unexplained wealth linked to criminal activities*) → **confisca «senza condanna»** che ha ad oggetto «**beni identificati nel contesto di un'indagine connessa ad un reato purché l'organo giudiziario sia convinto che i beni identificati derivino da condotte criminose lucrogenetiche commesse nel quadro di un'organizzazione criminale**»

CAVALLOTTI E ALTRI C. ITALIA

Doglianze dei ricorrenti

1. **Art. 6 § 1 CEDU** → **eccessivo onere della prova** in merito alla proprietà e all'origine dei beni; ricorso a **presunzioni**; decisione fondata su **meri sospetti**;
2. **Art. 6 § 2 CEDU** → violazione della presunzione di innocenza a causa della **precedente assoluzione in sede penale**;
3. **Art. 7 CEDU** → inflizione di una pena in assenza di un precedente accertamento di responsabilità penale
4. **Art. 1 Prot. Add. CEDU** → interferenza **illegittima** e **sproporzionata** nei loro **diritti di proprietà**

CAVALLOTTI E ALTRI C. ITALIA

Quesiti rivolti alle parti

1. L'applicazione della confisca **in assenza di un accertamento formale di colpevolezza** e dopo la **precedente assoluzione in sede penale** viola la **presunzione di innocenza** (art. 6 § 2 CEDU)?
2. Qual è la **natura giuridica** della confisca? → Deve essere considerata una «**sanzione penale**» ai sensi **dell'art. 7 § 1 CEDU**?
3. L'interferenza nel diritto di proprietà è fondata su una **base legale sufficientemente precisa** e rispettosa del parametro della **prevedibilità**? → Tale interferenza è **necessaria e proporzionata**?

GAROFALO E ALTRI C. ITALIA (2025)

Inapplicabilità art. 7 CEDU (*nulla poena sine lege*)

1. **Mancata applicazione della confisca a seguito di una condanna per un illecito penale** → l'imposizione della confisca **non implica una dichiarazione di colpevolezza**, ma si fonda sulla presunzione che i beni acquisiti dal soggetto, sproporzionati rispetto al reddito e per i quali non vi è prova della loro provenienza lecita, siano proventi di attività illecite
2. **Classificazione della confisca nel diritto interno** → **natura formalmente amministrativa**
3. **Procedure per l'adozione e l'esecuzione della confisca** → non è decisivo che la confisca sia disposta da un tribunale penale, essendo del tutto fisiologico che **giudici penali adottino provvedimenti anche di natura non penale**

GAROFALO E ALTRI C. ITALIA (2025)

Inapplicabilità art. 7 CEDU (*nulla poena sine lege*)

1. **Natura e scopo della confisca** → A. **grado di colpevolezza** dell'autore del reato è **irrilevante** ai fini dell'applicazione della misura; B. misura rivolta a proventi di reato per i quali **non si richiede una prova di responsabilità penale**; C. la confisca **non** può essere convertita in una **misura limitativa della libertà personale**; D. la confisca è espressione di un **consenso internazionale sull'utilizzo di misure per rimuovere beni di sospetta origine illecita** → natura non punitiva o preventiva, ma **ripristinatoria**
2. **Severità della misura** → anche misure non penali di natura preventiva possono avere un impatto rilevante sulla persona interessata

Consequente inapplicabilità dell'art. 6 § 2 CEDU e dell'art. 4 Protocollo n. 7 CEDU (*ne bis in idem*)



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**

DOTT. MARIO ARBOTTI

Dipartimento di Scienza Giuridiche,
del Linguaggio, dell'Interpretazione
e della Traduzione – IUSLIT

mario.arbotti2@unibo.it

www.units.it