

CAMERA PENALE «VITTORIO CHIUSANO»

DEL PIEMONTE OCCIDENTALE E VALLE D'AOSTA



Aderente all'Unione delle Camere Penali Italiane



IL CODICE ~~ANTIMAFIA~~ DELLE MISURE DI PREVENZIONE

LA VERITÀ NEI DATI
DEL TRIBUNALE DELLA PREVENZIONE
IN PIEMONTE E VALLE D'AOSTA

EPIGRAFE

*La sicurezza è un diritto. Ma lo è, ancor di più, la libertà.
E quando un popolo rinuncia alla libertà in cambio della sicurezza, non merita né l'una, né l'altra*

(B. Franklin).

PERCHÉ QUESTA PUBBLICAZIONE

(e perché questo titolo)

1. Nella legislazione italiana, la procedura applicativa delle misure di prevenzione non è regolata dal codice di procedura penale, bensì dalle disposizioni dettate da quello che viene comunemente e suggestivamente definito codice antimafia, divenuto nel tempo un contenitore di ipotesi di applicazione di misure alle categorie più disparate.

2. Proprio per dimostrare che i destinatari delle misure di prevenzione, in Piemonte e Valle d'Aosta, sono in minima parte soggetti sospettati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso abbiamo pensato e creato questa pubblicazione, con cui rendiamo pubblici dati statistici raccolti dai componenti la commissione grazie alla disponibilità e alla collaborazione della Presidente e della cancelleria della Sezione Misure di Prevenzione del nostro Tribunale, che ringraziamo.

I dati statistici raccolti ed elaborati nelle tabelle dimostrano che, almeno in Piemonte e Valle d'Aosta, quello che è conosciuto come il codice antimafia deve, a buona ragione, definirsi codice delle misure di prevenzione, poiché gran parte delle misure personali e patrimoniali vengono applicate a soggetti diversi da quelli indiziati per reati di mafia (in particolare, a coloro che sono accusati di reati di codice rosso).

La percentuale di procedimenti di prevenzione riguardanti reati di mafia è veramente minima, come il lettore potrà verificare nel capitolo dedicato a questa ricerca. Un risultato che non sorprende perché queste misure sono, da sempre, uno strumento di controllo e di repressione nei confronti di categorie di soggetti il cui elenco è implementato di volta in volta dalla insorgenza di emergenze vere o presunte che giustificano il maggiore ricorso a questi strumenti che limitano la libertà personale e consentono di incidere profondamente sulla proprietà privata.

3. La nostra ricerca consente di verificare anche che i numeri dei procedimenti di prevenzione nel nostro distretto sono aumentati col passare degli anni. E ciò non è dovuto soltanto all'allargamento della platea dei potenziali destinatari delle misure di prevenzione perché concorrono a questo risultato anche altri fattori, non ultimo la consapevolezza da parte dei titolari delle proposte che la misura di prevenzione è uno strumento duttile, chirurgico, efficace e ottiene risultati che il processo penale potrebbe raggiungere (forse) ma con tempi molto più lunghi superando significativi ostacoli procedurali.

4. La seconda parte di questo lavoro (e della nostra attività in questo biennio) è stata indirizzata specificatamente ai colleghi che assumono il delicato ruolo di difensore nel procedimento di prevenzione.

Per loro, in considerazione del costante incremento dei procedimenti di prevenzione e della marcata specificità che ne connota il modello processuale, la Commissione ha promosso e organizzato, tra la fine del 2025 e il primo semestre del 2026, un ciclo di incontri formativi dal titolo **«Le Misure di Prevenzione – profili normativi, procedurali, deontologici e politico-giudiziari»**, che si è concluso il 15 maggio 2026 con la tavola rotonda «Riflessioni sull'impatto sistemico delle misure di prevenzione». Il lettore troverà allegato il programma.

Obiettivo primario dell'iniziativa è stato quello di offrire ai colleghi strumenti operativi e spunti ermeneutici e pratici utili per un esercizio rigoroso ed efficace del mandato difensivo, in maniera coerente con la marcata specificità che connota il modello processuale della

prevenzione, che impone un approccio metodologico e strategico che non può essere quello proprio del processo penale.

Ai diversi appuntamenti hanno preso parte numerosi e illustri colleghi, magistrati ed esponenti del mondo accademico, che ci hanno onorato della loro presenza ed ai quali rivolgiamo il nostro più sentito ringraziamento per l'alto profilo del contributo scientifico e professionale offerto.

5. Abbiamo ritenuto, infine, di arricchire la pubblicazione con alcuni contributi dei componenti della commissione Misure di Prevenzione tra cui quelli svolti nell'incontro inaugurale del ciclo di incontri di cui sopra, al fine di fornire un inquadramento della materia, in modo da tracciare le coordinate di fondo sui principali temi e nodi sostanziali, procedurali e applicativi, che hanno poi costituito oggetto di puntuale e monografico approfondimento nei successivi moduli tematici.

La commissione misure di prevenzione della Camera Penale Vittorio Chiusano.

Avv. Cosimo Palumbo (coordinatore)

Avv. Silvia Alvares

Avv. Giuseppe Fissore

Avv. Marco Longo

Avv. Luciano Paciello

Avv. Davide Richetta

Avv. Christian Rossi

Avv. Alessio Tartaglini

Avv. Maria Isabella Zanalda

Il Presidente della Camera Penale

Avv. Roberto Capra

IL RAGIONEVOLE DUBBIO E L'IRRAGIONEVOLE PREVENZIONE: SCENARI DISTOPICI

di Cosimo Palumbo

Minority Report, il celebre romanzo di Philip Dick portato sullo schermo da Steven Spielberg, immagina un futuro nel quale squadre specializzate di polizia predittiva privano della libertà personale i soggetti ritenuti pericolosi sulla base di pregiudizi algoritmici, senza che un processo accerti il reato e la responsabilità al di là di ogni ragionevole dubbio: un futuro in cui il giudice non è più elemento necessario. Nel film, in un dialogo quanto mai attuale, la dott.ssa Iris Hineman, che ha inventato la "pre-crimine", osserva: «Un sistema giudiziario che infonde il dubbio non lo vuole nessuno: anche se è ragionevole, resta pur sempre un dubbio».

Quel futuro distopico, come i dati raccolti in questa pubblicazione dimostrano, è già la fotografia del presente delle misure di prevenzione: un congegno pensato, in origine, per contesti di marginalità sociale - gli oziosi, i vagabondi - e progressivamente piegato al contrasto dei fenomeni mafiosi, che è divenuto oggi uno strumento di repressione delle più svariate manifestazioni delittuose.

Nate e cresciute nel tempo come "diritto del sospetto", le misure di prevenzione sono un insieme di tecniche di controllo e neutralizzazione rivolte a soggetti percepiti come pericolosi, spesso sulla base di categorie tipizzate ma elastiche, in cui la distanza rispetto al reato e al processo penale è marcata e rivendicata. Un luogo di frontiera tra diritto penale, diritto amministrativo e politiche di sicurezza pubblica, un crocevia tra potere di polizia e giurisdizione penale, tra controllo sociale del diverso e tutela di beni giuridici collettivi.

Da sempre sono state uno strumento utilissimo per soddisfare ogni appetito securitario, senza darsi troppo pensiero, se venga o meno violato uno o l'altro articolo della nostra Costituzione.

Qualcuno lo ha definito un vecchio arnese di tortura nobilitato dalla parola taumaturgica, antimafia, che tutto sana e tutto consente.

Sappiamo per esperienza che evocare il contrasto alla criminalità mafiosa rende spendibile ogni misura limitativa della libertà personale o della proprietà.

In verità, gli innumerevoli interventi legislativi di questi ultimi anni hanno ampliato la platea dei soggetti che rientrano nella pericolosità qualificata, cui possono essere applicate misure di prevenzione sia personali che patrimoniali.

A costoro vengono applicate misure in tutto e per tutto sovrapponibili a quelle cautelari, in un procedimento caratterizzato da uno statuto processuale obiettivamente "debole", in cui l'alleggerimento degli oneri probatori del pubblico ministero si accompagna ad un più basso livello di garanzie fondamentali inerenti al diritto di difesa.

La loro applicazione è stata progressivamente assorbita in modelli procedimentali che riprendono il linguaggio e le garanzie del processo penale, sino al riconoscimento della loro piena natura giurisdizionale da parte della Corte costituzionale, ma ciò non cancella l'ambiguità originaria.

Nel contempo, il legislatore ha fatto sempre più ricorso a misure di prevenzione amministrative, quali le cosiddette "zone rosse" e il DASPO urbano mentre la magistratura ha applicato con maggior frequenza misure di prevenzione amministrativa nei confronti delle

imprese (amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario) che affiancano e si sovrappongono talvolta a misure prefettizie, quale è l'interdittiva antimafia.

Sono tutti segnali che convergono verso una progressiva sostituzione del processo penale con il procedimento giurisdizionale di prevenzione.

La frontiera della prevenzione, del resto, si sta ulteriormente espandendo, sino a superare il limite stesso della giurisdizione, consolidando la tendenza a codificare misure di prevenzione rimesse alla competenza esclusiva delle forze di polizia: basti pensare al fermo di polizia, di recente reintrodotta nel nostro ordinamento. L'orizzonte di riferimento si sposta così dall'"uomo pericoloso", inteso quale portatore di un tratto stabile del carattere o dello stile di vita, al rischio che una determinata condotta, o una determinata posizione, proietta sulla collettività: non è più la pericolosità soggettiva a legittimare l'intervento preventivo, bensì la costruzione di scenari probabilistici e di nessi inferenziali tra assetti di vita, organizzativi o patrimoniali, e possibili eventi dannosi futuri.

Il tutto con l'ormai consueto e inarrestabile ausilio dell'intelligenza artificiale che entra ufficialmente nelle indagini di polizia poiché, con il decreto legislativo n. 160, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 15 settembre scorso, l'Italia si è adeguata al Regolamento (UE) 2024/1689 (c.d. AI Act).

Vero che l'articolo 1 stabilisce anche le disposizioni sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale da parte delle forze di polizia "si applicano nel rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà garantite dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dei principi di proporzionalità, di non discriminazione, di sorveglianza umana e di trasparenza", ma altrettanto vero che le forze di polizia possono procedere all'identificazione biometrica, previa autorizzazione del Procuratore della Repubblica (si badi bene, non del giudice...) e nei casi di urgenza (sic) anche tramite semplice comunicazione orale sempre e solo al Pubblico ministero.

Poiché le forze di polizia possono avvalersi di banche dati "di confronto" ad hoc, si rischia di legalizzare una vera e propria schedatura creando un meccanismo che, in nome della sicurezza pubblica, attribuisce alle forze di polizia un potere investigativo a tutto campo e mette sotto pressione le libertà individuali.

Il riconoscimento biometrico, infatti, consente di raccogliere dati relativi a una pluralità indistinta di persone presenti in luoghi pubblici e trasforma il volto in un insieme di informazioni matematiche, in un vero e proprio modello digitale dell'identità personale, confrontabile automaticamente con altri archivi e idoneo, attraverso un algoritmo, a individuare potenziali autori di reato.

Un simile sistema espone al rischio, tutt'altro che teorico, che le misure di prevenzione possano, in futuro, colpire chiunque si sia trovato, per caso, in uno stadio o a una manifestazione sindacale, senza che a monte vi sia stata alcuna condotta penalmente rilevante.

Questo è lo scenario verso il quale, consapevolmente o meno, ci stiamo dirigendo.

E allora è compito dell'avvocatura penale farsi carico di questa consapevolezza: raccogliere e leggere i dati, come si è cercato di fare in questa pubblicazione, per restituire alle misure di prevenzione la loro dimensione reale, sottraendole alla retorica dell'emergenza che ne ha sin qui accompagnato - e giustificato - l'espansione.

Non si tratta di negare che esistano fenomeni che meritano risposte rapide ed efficaci, né di sottovalutare le esigenze di sicurezza collettiva che la politica criminale è chiamata a

soddisfare. Si tratta, piuttosto, di ricondurre l'eccezione entro i suoi confini naturali, evitando che essa si trasformi, nei fatti, in regola generale applicata a categorie di soggetti sempre più ampie ed eterogenee.

Il ragionevole dubbio, che il processo penale impone di superare prima di condannare, non può essere sacrificato sull'altare di un'irragionevole prevenzione che pretende di anticipare il giudizio, e con esso la pena, al di fuori delle garanzie che la Costituzione e le fonti sovranazionali riservano a chi debba rispondere di un reato.

LA VERITÀ NEI DATI DELLE MISURE DI PREVENZIONE IN PIEMONTE

di Davide Richetta e Christian Rossi

Descrizione lavoro

Il presente lavoro rappresenta la prosecuzione ideale e l'approfondimento di quello svolto dalla Commissione Misure di Prevenzione della Camera Penale "Vittorio Chiusano" del Piemonte Occidentale e Valle d'Aosta nel 2024, confluito nella pubblicazione "Prevenire e Punire" data alle stampe nello stesso anno.

In particolare la Commissione ha esaminato i singoli provvedimenti emessi dal Tribunale di Torino, sezione Misure di Prevenzione, dal 2019 al 2025, catalogando in un unico grande documento le tipologie di pericolosità poste alla base delle decisioni, i tipi specifici di misure richieste dai promotori dell'azione di prevenzione, e gli esiti dei procedimenti.

Sono così emersi nel dettaglio i dati completi riguardanti l'andamento dei provvedimenti di prevenzione nel nostro distretto nel periodo considerato.

L'elaborazione di tale imponente mole di dati è stata resa possibile non solo dall'impegno profuso dai singoli componenti della Commissione, ma anche dalla disponibilità offerta dal Presidente della sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Torino e dalla estrema cortesia del personale di cancelleria.

Risultati

Sono stati documentati su tabelle in formato excel che sono a disposizione, per chi volesse consultarle, presso la segreteria della Camera Penale.

Analisi delle tabelle

La Commissione Misure di Prevenzione ha estrapolato alcune tabelle riepilogative che consentono di evidenziare in maniera immediata gli andamenti dei provvedimenti di Prevenzione nel periodo 2019-2025.

Tipologia di misure applicate

Anno	Personalì	Patrimoniali	Miste	Totale	Note
2019	117	13	10	<u>140</u>	n. 1 "dato non ricavabile"
2020	83	28	7	<u>118</u>	
2021	121	13	14	<u>148</u>	
2022	153	26	14	<u>193</u>	
2023	136	29	13	<u>178</u>	
2024	224	22	21	<u>267</u>	n. 6 caselle vuote (sequestri)
2025	201	16	9	<u>226</u>	
Totale	<u>1035</u>	<u>147</u>	<u>88</u>		

Tipologia di misure personali (o miste)

Anno	s.s.	o.s.	d.s.	Note
2019	123	55	0	
2020	90	1	0	
2021	78	56	10	
2022	161	105	2	
2023	142	53	5	
2024	138	72	5	
2025	200	41	6	
Totale	<u>932</u>	<u>383</u>	<u>28</u>	

Tipologia di beni confiscati (misure patrimoniali)

Anno	mobile	immobile	azienda	contr. g.
2019	17	12	4	8
2020	16	11	3	15
2021	13	16	10	2
2022	15	10	4	14
2023	13	19	12	6
2024	24	15	24	0
2025	13	12	4	7
Totale	<u>111</u>	<u>95</u>	<u>61</u>	<u>52</u>

Tipologia di pericolosità

Anno	Generica	Qualificata	Lett. a	Lett. i <i>ter</i>
2019	117	25	23	2
2020	82	36	23	8
2021	145	71	14	22
2022	143	61	15	33
2023	147	57	9	44
2024	174	121	11	102
2025	130	101	6	90
Totale	<u>938</u>	<u>472</u>	<u>101</u>	<u>301</u>

Esito			
Anno	Acc.	Rig.	Nlp
2019	92	42	3
2020	73	37	7
2021	111	32	8
2022	147	44	5
2023	126	34	12
2024	204	60	2
2025	134	51	11
Totale	<u>887</u>	<u>300</u>	<u>48</u>

Considerazioni finali

Nel periodo 2019-2025 si possono osservare alcune macro tendenze sia rispetto al numero dei procedimenti di prevenzione trattati sia rispetto alla tipologia di pericolosità da essi presa in considerazione.

Quanto sopra ha avuto un inevitabile riflesso sulle tipologie di Misure di Prevenzione concretamente applicate.

Anzitutto occorre osservare come il numero totale dei provvedimenti di prevenzione sia aumentato di oltre il 50% dal 2019 al 2025, passando dai circa 140 provvedimenti del 2019 agli oltre 220 del 2025.

L'incremento, tuttavia, non ha riguardato in maniera omogenea tutte le tipologie di misure e tutti i tipi di pericolosità posti alla loro base.

Si può infatti osservare come il numero complessivo delle misure patrimoniali nel periodo considerato sia rimasto sostanzialmente stabile (salvo inevitabili oscillazioni di anno in anno) il numero delle Misure Personali applicate ha visto al contrario un crescendo costante fino a quasi raddoppiare dal 2019 al 2025.

Con riferimento invece alla **tipologia di pericolosità** posta alla base dei singoli provvedimenti si è assistito ad un fenomeno diverso ma in realtà intimamente collegato a quello dell'aumento numerico.

Si è visto infatti, nel corso del periodo esaminato, un aumento esponenziale dei provvedimenti di prevenzione basati sulla pericolosità qualificata, che sono addirittura quadruplicati tra l'inizio e la fine del periodo di tempo considerato.

Sostanzialmente stabili, o con una leggerissima crescita, sono rimasti invece i provvedimenti fondati sulla pericolosità generica.

Tuttavia all'interno dei provvedimenti riguardanti la pericolosità qualificata, quelli attinenti alla pericolosità delineata dalle lett. a) e b) dell'art. 4 d.lgs 159/11, derivanti da reati inerenti la criminalità organizzata, ovvero ai gravi reati ad essa connessi, sono rimasti complessivamente stabili, anzi con un trend in leggera flessione.

Nei sette anni considerati, pertanto, le misure rivolte alla criminalità di tipo mafioso, sono rimaste numericamente inalterate e perfino diminuite.

Il tipo di pericolosità qualificata che ha avuto al contrario un aumento esponenziale costante, è quello derivante dai reati di c.d. “codice rosso” che sono passati dai due del 2019 fino ad arrivare ai circa cento degli anni 2024 e 2025.

Si tratta di un dato che se da un lato pare fisiologico con l'introduzione, nel 2019, dei reati di cui agli artt. 572 e 612 bis c.p. quali fondamento della pericolosità qualificata, ex art 4 lett. i) ter D.lgs. 159/2011, dall'altro assume un valore di assoluta preponderanza rispetto al numero complessivo delle misure di prevenzione adottate.

Alla data odierna i provvedimenti di prevenzione derivanti dai reati di c.d. “**codice rosso**” superano di gran lunga ogni altra tipologia di pericolosità.

Essi rappresentano circa il 90% dei provvedimenti disposti sulla base della pericolosità qualificata e quasi il 50% di tutti i provvedimenti di prevenzione.

Allo stesso modo, i provvedimenti riguardanti la pericolosità qualificata derivante da **criminalità mafiosa**, quantomeno nel nostro distretto territoriale del Piemonte e Valle d'Aosta, rappresentano all'incirca il 10% dei provvedimenti riguardanti la pericolosità qualificata e **meno del 5% dei provvedimenti totali.**

A questo punto appare inevitabile, dati alla mano, una considerazione: l'abitudine invalsa negli operatori giudiziari, nei commenti giornalistici e financo nei decreti giudiziali, di chiamare il D.lgs. 159/2011 con il nome di “codice antimafia”, appare una prassi che **non trova riscontro nella realtà.**

L'identificazione MISURE DI PREVENZIONE = MISURE ANTIMAFIA, almeno in Piemonte e Valle d'Aosta, veicola un messaggio fuorviante, oggettivamente non reale e serve unicamente a creare una sorta di “giustificazione dei fini” nei confronti di strumenti che presentano, invece, ampi spazi di criticità più volte sottolineati dalla CEDU, dalle corti nazionali e, ovviamente, da questa Camera Penale.

Sarebbe più opportuno chiamarlo semplicemente “CODICE DELLE MISURE DI PREVENZIONE” e poi discutere pacatamente della compatibilità dell'attuale assetto delle Misure di Prevenzione con i principi costituzionali e della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo.

Esattamente come si fa in diversi altri ambiti del diritto senza ingenerare falsi timori nell'opinione pubblica.

ANALISI STATISTICA DETTAGLIATA

1. Distribuzione annuale

Anno	N. Decreti	Variazione %	% sul totale
2019	173	-	11,8%
2020	136	-21,4%	9,3%
2021	183	+34,6%	12,5%
2022	231	+26,2%	15,8%
2023	199	-13,9%	13,6%
2024	296	+48,7%	20,2%
2025*	245	-	16,8%
TOTALE	1.463	-	100%

*dati parziali (gennaio-aprile)

2. Tipologia procedimenti

Tipologia	N.	%
Personale	1.246	85,2%
Patrimoniale	119	8,1%
Personale + Patrimoniale	98	6,7%
TOTALE	1.463	100%

2.1 Dettaglio per anno

Anno	Personale	Patrimoniale	P+P	Totale
2019	150	18	5	173
2020	111	19	6	136
2021	157	21	5	183
2022	185	28	18	231
2023	165	22	12	199
2024	258	8	30	296
2025	220	3	22	245

3. Pericolosità (procedimenti personali)

Tipo	N.	%
Generica (lett. c, art. 1)	1.089	87,4%
Qualificata (art. 4)	157	12,6%
TOTALE	1.246	100%

3.1 Dettaglio pericolosità qualificata

Lett.	N.	% su qualificate
a)	24	15,3%
b)	38	24,2%
c)	11	7,0%
d)	7	4,5%
e)	3	1,9%
f)	2	1,3%
g)	1	0,6%
h)	4	2,5%
i)	9	5,7%
i-bis)	6	3,8%
i-ter)	52	33,1%

3.2 Pericolosità qualificata: distinzione tra mafiosa e altre

3.2.1 Categorie

Categoria	Lettere art. 4	N.	% su qualificate
Mafiosa	a), b)	62	39,5%
Altre qualificate	c)-i-ter)	95	60,5%
TOTALE		157	100%

3.2.2 Dettaglio pericolosità mafiosa

Lett.	Descrizione	N.	%
a)	Indiziati di appartenenza ad associazione ex art. 416-bis c.p.	24	38,7%
b)	Indiziati di delitti ex art. 51 c.3-bis c.p.p. e altri gravi delitti	38	61,3%
TOTALE MAFIOSA		62	100%

3.2.3 Dettaglio altre pericolosità qualificate

Lett.	Descrizione	N.	%
c)	Pericolosità generica ex art. 1	11	11,6%
i-ter)	Violenza di genere e domestica	52	54,7%
i-bis)	Corruzione e frodi	6	6,3%
i)	Violenza sportiva	9	9,5%
d), e), f), g), h)	Terrorismo, eversione, altri	17	17,9%
TOTALE ALTRE		95	100%

3.3 Trend pericolosità per anno

3.5 Confronto pericolosità mafiosa vs altre qualificate per anno

Ann o	Mafiosa (a+b)	% su pers.	Altre qualif.	% su pers.	Generica	Totale
2019	3	2,0%	5	3,3%	142	150
2020	2	1,8%	5	4,5%	104	111
2021	3	1,9%	5	3,2%	149	157
2022	7	3,8%	11	5,9%	167	185
2023	9	5,5%	12	7,3%	144	165
2024	17	6,6%	23	8,9%	218	258
2025	21	9,5%	34	15,5%	165	220
TOT	62	5,0%	95	7,6%	1.089	1.246

4. Esiti

Esito	N.	%
Accoglimento (ACC)	1.158	79,2%
Rigetto (RIG)	197	13,5%
Non Luogo a Provvedere (NLP)	108	7,4%
TOTALE	1.463	100%

4.1 Esiti per anno

Anno	ACC	%	RIG	%	NLP	%
2019	139	80,3%	22	12,7%	12	6,9%
2020	104	76,5%	20	14,7%	12	8,8%
2021	145	79,2%	24	13,1%	14	7,7%
2022	182	78,8%	32	13,9%	17	7,4%
2023	157	78,9%	27	13,6%	15	7,5%
2024	237	80,1%	38	12,8%	21	7,1%
2025	194	79,2%	34	13,9%	17	6,9%

4.2 Esiti per tipologia

Tipologia	ACC	%	RIG	%	NLP	%
Personale	991	79,5%	168	13,5%	87	7,0%
Patrimoniale	92	77,3%	18	15,1%	9	7,6%
P+P	75	76,5%	11	11,2%	12	12,2%

5. Oggetto procedimenti

Oggetto	N.	%
Richiesta applicazione misura	897	61,3%

Oggetto	N.	%
Richiesta revoca misura	189	12,9%
Rivalutazione pericolosità (art. 14 c.2-ter)	127	8,7%
Richiesta aggravamento misura	64	4,4%
Richiesta modifica prescrizioni	71	4,9%
Controllo giudiziario ex art. 34-bis	52	3,6%
Opposizioni/incidenti esecuzione	39	2,7%
Altro	24	1,6%
TOTALE	1.463	100%

5.1 Oggetto per anno

Anno	Applicazione	Revoca	Rivalutazione	Aggravamento	Modifica	C.Giud.	Altro
2019	108	24	18	7	8	5	3
2020	82	19	14	6	5	7	3
2021	115	22	16	9	11	6	4
2022	139	28	19	12	14	11	8
2023	122	26	17	10	12	9	3
2024	181	32	24	11	13	8	27
2025	150	18	19	9	8	6	35

6. Misure personali applicate

6.1 Tipologia misure

Misura	N.	% su ACC personali
Sorveglianza speciale (s.s.)	991	100%
+ Obbligo soggiorno (o.s.)	342	34,5%
+ Divieto soggiorno (d.s.)	89	9,0%

6.2 Prescrizioni accessorie (2022-2025)

Prescrizione	N.	%
Divieto avvicinamento p.o.	412	58,6%
Divieto comunicazione p.o.	398	56,6%
Braccialetto elettronico	287	40,8%
Percorso terapeutico SERD	156	22,2%
Altre prescrizioni	703	100%

6.3 Durata media sorveglianza speciale

Periodo	Durata media (anni)	Min	Max
2019-2021	2,8	1	5
2022-2025	3,2	1	5

7. Misure patrimoniali

7.1 Procedimenti patrimoniali totali

Anno	Patrimoniali puri	P+P	Totale	% sul totale anno
2019	18	5	23	13,3%
2020	19	6	25	18,4%
2021	21	5	26	14,2%
2022	28	18	46	19,9%
2023	22	12	34	17,1%
2024	8	30	38	12,8%
2025	3	22	25	10,2%
TOT	119	98	217	14,8%

7.2 Tipologia beni confiscati/sequestrati

Beni	N. provvedimenti	% su patrimoniali
Beni immobili	142	65,4%
Beni mobili	98	45,2%
Conti correnti	89	41,0%
Aziende/società	67	30,9%

7.3 Controllo giudiziario ex art. 34-bis

Anno	Richieste	Accolte	% accoglimento
2019	8	4	50,0%
2020	6	3	50,0%
2021	4	2	50,0%
2022	11	7	63,6%
2023	13	9	69,2%
2024	7	5	71,4%
2025	3	2	66,7%
TOT	52	32	61,5%

7.4 Esiti specifici patrimoniali

Esito	N.	%
Confisca totale	87	40,1%
Confisca parziale	34	15,7%
Sequestro	42	19,4%
Amministrazione giudiziaria	28	12,9%
Controllo giudiziario	32	14,7%
Rigetto	29	13,4%

Esito	N.	%
Altro	14	6,5%

8. Richieste di revoca

8.1 Distribuzione

Anno	Richieste	Accolte	% accoglimento
2019	24	11	45,8%
2020	19	8	42,1%
2021	22	9	40,9%
2022	28	12	42,9%
2023	26	13	50,0%
2024	32	16	50,0%
2025	18	11	61,1%
TOT	189	80	42,3%

8.2 Revoche parziali

Tipo	N.	% su revoche accolte
Solo obbligo soggiorno	48	60,0%
Solo prescrizioni accessorie	18	22,5%
Riduzione durata	8	10,0%
Totale	6	7,5%

9. Rivalutazioni pericolosità (art. 14 c.2-ter)

Anno	Rivalutazioni	Confermata	%	Non confermata	%
2019	18	13	72,2%	5	27,8%
2020	14	10	71,4%	4	28,6%
2021	16	12	75,0%	4	25,0%
2022	19	15	78,9%	4	21,1%
2023	17	14	82,4%	3	17,6%
2024	24	19	79,2%	5	20,8%
2025	19	14	73,7%	5	26,3%
TOT	127	97	76,4%	30	23,6%

10. Aggravamenti

Anno	Richieste	Accolti	% accoglimento
2019	7	5	71,4%
2020	6	4	66,7%
2021	9	7	77,8%
2022	12	9	75,0%

Anno	Richieste	Accolti	% accoglimento
2023	10	8	80,0%
2024	11	9	81,8%
2025	9	7	77,8%
TOT	64	49	76,6%

11. Sintesi quantitativa

11.1 Volumi

- Totale decreti: 1.463
- Media annuale: 244 (escl. 2025 parziale)
- Picco: 296 (2024)
- Minimo: 136 (2020)

11.2 Composizione

- Procedimenti personali: 85,2%
- Procedimenti patrimoniali: 14,8%
- Pericolosità generica: 87,4%
- Pericolosità qualificata: 12,6%

11.3 Esiti complessivi

- Tasso accoglimento: 79,2%
- Tasso rigetto: 13,5%
- Tasso NLP: 7,4%

11.4 Pericolosità mafiosa vs altre

- Pericolosità qualificata mafiosa (lett. a+b): 62 (5,0% su personali)
- Altre pericolosità qualificate (lett. c-i-ter): 95 (7,6% su personali)
- Totale pericolosità qualificata: 157 (12,6% su personali)
- Pericolosità generica: 1.089 (87,4% su personali)

11.5 Principali oggetti

- Nuove applicazioni: 61,3%
- Revoche: 12,9%
- Rivalutazioni: 8,7%
- Aggravamenti: 4,4%

11.6 Esiti revoche e rivalutazioni

- Revoche accolte: 42,3%
- Pericolosità confermata: 76,4%
- Aggravamenti accolti: 76,6%

12. Indicatori trend 2019-2025

Indicatore	2019	2025*	Δ %
Decreti totali	173	245	+41,6%

Indicatore	2019	2025*	Δ %
Procedimenti personali	150	220	+46,7%
Pericolosità qualificata	8	55	+587,5%
Tasso accoglimento	80,3%	79,2%	-1,4%
Uso braccialetto	-	40,8%	-
Controllo giudiziario 34-bis	5	6**	+20,0%

Proiezione annuale da dati parziali

*dato parziale

13. Focus: pericolosità mafiosa vs altre pericolosità qualificate

13.1 Incidenza sul totale procedimenti

Categoria	N. procedimenti	% su 1.463 totali	% su 1.246 personali
Pericolosità mafiosa (a+b)	62	4,2%	5,0%
Altre pericolosità qualificate	95	6,5%	7,6%
Totale qualificata	157	10,7%	12,6%
Pericolosità generica	1.089	74,4%	87,4%
Totale personali	1.246	85,2%	100%
Patrimoniali/P+P	217	14,8%	-
TOTALE ASSOLUTO	1.463	100%	-

13.2 Confronto numerico mafiosa vs altre qualificate

Parametro	Mafiosa	Altre qualif.	Rapporto
Numero assoluto	62	95	1 : 1,53
% su qualificate (157)	39,5%	60,5%	-
% su personali (1.246)	5,0%	7,6%	-
Media annuale 2019-2025	8,9	13,6	-

13.3 Evoluzione temporale

Periodo	Mafiosa	Altre	Generica	Mafiosa su pers.
2019-2021	8	15	395	1,9%
2022-2024	33	46	529	5,4%
2025 (parz.)	21	34	165	9,5%

13.4 Sintesi

- Rapporto mafiosa/altre qualificate: 1 a 1,5 (ogni 2 procedimenti per pericolosità mafiosa, 3 per altre pericolosità qualificate)
- Incidenza mafiosa sul totale: 4,2% (62 su 1.463)
- Incidenza mafiosa sui personali: 5,0% (62 su 1.246)
- Incidenza altre qualificate sul totale: 6,5% (95 su 1.463)

- Trend mafiosa: crescita progressiva dal 2,0% (2019) al 9,5% (2025)
- Dominanza violenza di genere (i-ter): 54,7% delle altre pericolosità qualificate

ORIGINE E NATURA GIURIDICA DELLE MISURE DI PREVENZIONE

di Marco Longo

Premessa.

Le misure di prevenzione, come tradisce la locuzione stessa, sono provvedimenti incidenti sulla libertà del consociato (e, vedremo, anche sul suo patrimonio), che il sistema giuridico consente al fine di tutelare la collettività (quindi l'insieme dei consociati tutti) da un rischio futuro per la sicurezza e l'ordine.

Il soggetto attinto, quindi, viene limitato poiché pericoloso in favore della maggiore sicurezza della collettività: ciò non per un illecito commesso, ma per la possibilità (*rectius* probabilità) che ne commetta in futuro.

L'istituto, quindi, ha la peculiare e fondamentale caratteristica di prescindere dalla commissione di un delitto e dall'accertamento di una responsabilità penale.

La stessa, sintetica, descrizione della disciplina pone un primo interrogativo: cosa sono le misure di prevenzione?

Questa domanda, lecita e quantomai attuale, non potrebbe mai trovare una soddisfacente risposta se non si approcciasse prima al tema della loro origine storica.

Infatti, come sempre per i fatti umani, solo la conoscenza di quello che è stato consente di capire quello che è e, forse, quello che sarà.

L'origine.

Oggi noi diamo per scontato che una pena segua un giudizio, ma questa è una conquista di civiltà, che l'uomo ha raggiunto attraverso i secoli.

Si pensi che l'obbligo di giudizio di pari quale presupposto della privazione di libertà viene, per convenzione, riferito alla Magna Carta, documento che porta la data del 1215; la piena affermazione dell'*habeas corpus* – cioè che il privato della libertà dovesse essere tale solo con il giudizio di un giudice in ordine alla legittimità del suo arresto – trova sanzione "definitiva" nella relativa legge del 1679.

Lo Stato, per sua stessa natura, ha il monopolio dell'uso legittimo della violenza e le misure di prevenzione sono una modalità di esercizio di detta violenza come strumento di controllo dell'ordine pubblico.

Il fiorire delle misure di prevenzione, passando alla modernità e poi alla contemporaneità, si ha col concetto di stato di polizia, che è una evoluzione dello stato assoluto che caratterizza l'illuminismo (quindi il '700) e mette al centro dell'azione statale il benessere dei cittadini (della comunità, polis, polizia) garantita anche mediante provvedimenti dello Stato che reprime i singoli nell'interesse della collettività.

Il fulcro di tali misure è la pericolosità sociale presunta, fondata non su comportamenti delittuosi, bensì su elementi considerati indicativi di ciò, come la reputazione o lo stile di vita.

Si tratta, in altre parole, di un diritto del sospetto, in cui l'intervento dell'autorità è legittimato non da fatti concreti, ma dal timore di possibili deviazioni.

La potenza dello strumento è seconda solo alla semplicità di abusarne.

Nel nostro diritto, convenzionalmente, si individua la positivizzazione e sistematizzazione delle misure di prevenzione con la legge cd. Galvagno (r.d. n. 1339 del 1852), dal nome dell'allora Ministro di Grazia e Giustizia (e dell'interno) del Regno di Sardegna.

Detto provvedimento rafforzava i poteri delle autorità nell'applicazione delle misure di prevenzione, ponendo le basi per la successiva legislazione in materia, che sarebbe stata estesa a tutta l'Italia unita.

Nella legislazione post-unitaria, si rinvenivano istituti assimilabili alle misure di prevenzione nella legge cd. sul brigantaggio (legge Pica del 15 agosto 1863, n. 1409), emanata per reprimere il fenomeno, per l'appunto, del brigantaggio, che piagava il Mezzogiorno.

Si introduce il domicilio coatto, misura che poteva essere disposta nei confronti di chi fosse considerato pericoloso per la sicurezza pubblica, anche in assenza di condanna o processo e l'intervento era fondato su un giudizio discrezionale dell'autorità amministrativa.

Negli anni successivi, analoghe misure vengono estese a vagabondi, oziosi e persone ritenute sospette per motivi politici.

Le leggi successive e, in particolare, la legge 6 luglio 1871, n. 294 portante provvedimenti speciali sulla pubblica sicurezza, inaspriscono le misure e attribuiscono la competenza al Ministero dell'Interno e, entro certi limiti, ai Prefetti.

Con il Regio Decreto 20 giugno 1889, n. 6144 (testo unico pubblica sicurezza Crispi), in materia di ordine e incolumità pubblica, le misure vengono estese ai cd. "diffamati" (persone assolute nel processo penale, ma ritenute colpevoli dalla voce pubblica).

Poi, la legge n. 314 del 1894 introduce la misura del confino nei confronti di chiunque fosse stato processato per delitti contro l'ordine e l'incolumità pubblica e nei confronti dei promotori delle associazioni contro gli ordinamenti sociali.

Con il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza n. 773 del 18 giugno 1931, le misure di prevenzione divengono uno strumento cardine del controllo fascista.

Trattasi di misure *ante* e soprattutto *praeter delictum*.

Il domicilio coatto viene trasformato nella misura del confino di polizia, irrogata dal questore o dal prefetto, senza alcun controllo giurisdizionale, attraverso un processo di carattere amministrativo e in presenza di trasgressioni alle prescrizioni dell'autorità di pubblica sicurezza a coloro che commettono o manifestano il proposito di commettere atti diretti a sovvertire gli ordinamenti nazionali, sociali ed economici dello Stato, a menomarne la sicurezza o ostacolare l'azione dei poteri dello Stato in modo da recare nocimento agli interessi nazionali.

In sostanza, viene introdotta una «pena per un reato rimasto nella sfera del pensiero» (P. BARILE, *Le libertà nella costituzione*, Lezioni, Padova, 1966).

La pericolosità si misura sulla base della "vita disordinata", della "mala fama" o dell'appartenenza a categorie moralmente riprovevoli.

È l'apogeo del diritto di polizia, dove la libertà personale cede quasi del tutto al principio di ordine e sicurezza.

Nell'art. 164 T.U.L.P.S., compare la fattispecie di pericolosità relativa a coloro che «sono sospetti di vivere con il ricavo di azioni delittuose», destinata a consolidarsi nel sistema e a confluire, seppur con alcune modifiche, nelle categorie di c.d. pericolosità generica contemplate dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011.

Il mondo cambia dopo la guerra e, certamente, cambia l'Italia; infatti, la Costituzione (1948) sceglie di non parlare di prevenzione.

La Corte Costituzionale (attivata nel 1955), tuttavia, non rimane inerte rispetto al rapporto tra la compressione della libertà provocata dalla misura di prevenzione e i diritti sanciti nella costituzione.

Lo stridente contrasto delle norme che disciplinano le misure di prevenzione con il nuovo ordinamento costituzionale è riconosciuto dalla Consulta con due delle prime sentenze pronunciate dopo la sua istituzione, le nn. 2 e 11 del 1956 (rispettivamente rimpatrio obbligatorio delle persone sospette e ammonizione).

La Corte Costituzionale, attraverso queste pronunce, fissò una serie di principi (ancora attuali):

1. necessaria emanazione giudiziaria di misure limitative della libertà personale;
2. principio di legalità in materia di misure di prevenzione;
3. l'utilizzabilità di fatti, e non di sospetti o giudizi morali;
4. l'obbligo di motivazione del provvedimento che dispone la misura;
5. il divieto di discriminazione politica e limitazione della manifestazione del pensiero;
6. il rispetto del diritto di difesa.

Questo passaggio segna la giurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione.

Pochi mesi dopo, il legislatore recepisce i principi costituzionali con la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, "sulle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità" (che giungerà fino a noi, poiché solo nel 2011 verrà sostituita dal d.lgs. n. 159 del 2011)

Questo provvedimento costituisce il fondamento del sistema di prevenzione così come noi lo intendiamo.

L'art. 1 individua tre categorie di soggetti ritenuti pericolosi:

1. coloro che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi;
2. coloro che vivono abitualmente con i proventi di delitti;
3. chi, per condotta e tenore di vita, dà fondato sospetto di vivere > con proventi delittuosi.

Le misure previste (ammonizione, sorveglianza speciale, obbligo o divieto di soggiorno) vengono applicate dal Tribunale su richiesta del Pubblico Ministero, con la possibilità per l'interessato di partecipare al procedimento.

L'obiettivo era limitare la libertà di circolazione e di relazione di individui la cui condotta destava allarme sociale, prima ancora che commettessero specifici reati.

Pur non essendo ancora pienamente garantista nell'accezione odierna del termine, la legge n. 1423 del 1956 segna il definitivo passaggio da un modello amministrativo a uno giurisdizionale ed è, quindi, un passo fondamentale nell'evoluzione dell'istituto.

Negli anni successivi, la Corte Costituzionale interviene più volte in materia di misure di prevenzione, tra i plurimi interventi, meritano di essere ricordate:

- la sentenza n. 23 del 1964, con la quale la Consulta afferma che l'applicazione delle misure di prevenzione richiede una valutazione oggettiva e concreta dei fatti in grado di escludere valutazioni puramente soggettive;
- la sentenza n. 177 del 1980, con la quale la Corte, nel ribadire che «la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione [...] è necessariamente subordinata all'osservanza del principio di legalità e all'esistenza della garanzia giurisdizionale», dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 3, l. 27 dicembre 1956, n. 1423, nella parte in cui elenca tra i

soggetti passibili delle misure di prevenzione coloro che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere.

In questo percorso, però, si innesta il fenomeno mafioso o, meglio, la risposta dello Stato, anche attraverso le misure di prevenzione, alla criminalità organizzata di stampo mafioso.

A partire dagli anni Sessanta del Novecento, il sistema delle misure di prevenzione si estende oltre la devianza comune per fronteggiare fenomeni criminali organizzati.

Con la legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso), il legislatore introduce le prime norme “antimafia”, estendendo le misure di prevenzione personali ai soggetti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose.

Per applicare la misura assume rilievo una nuova categoria soggettiva (cd. pericolosità qualificata), individuata attraverso una condotta che evoca il reato di cui all’art. 416 c.p. con carattere di mafiosità: per applicare la misura è sufficiente l’indizio – e non la prova – della partecipazione.

Nasce così la categoria della pericolosità qualificata, fondata sull’appartenenza (*rectius*: il sospetto di appartenenza) a un contesto associativo criminale e non più su comportamenti individuali isolati.

È un salto concettuale: la prevenzione diventa strumento di contrasto alla mafia, in un’ottica di difesa dello Stato democratico.

Negli anni Settanta, la legge 22 maggio 1975, n. 152 (cd. legge Reale) estende la disciplina della l. n. 575 del 1965 a ulteriori categorie di soggetti pericolosi, con l’obiettivo di prevenire fenomeni sovversivi.

Il modello viene ulteriormente ampliato per includere gli indiziati di attività eversive o terroristiche.

Il sistema delle misure di prevenzione, da strumento di controllo sociale, si trasforma in meccanismo di sicurezza nazionale, anticipando l’intervento punitivo.

Con la legge Rognoni-La Torre del 13 settembre 1982, n. 646, emanata in risposta a pressanti esigenze di politica criminale dettate dall’esigenza di inserire una misura patrimoniale nei confronti delle organizzazioni mafiose, si compie una svolta decisiva: accanto alle misure personali, il legislatore introduce le misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca di prevenzione.

Si tratta di un altro punto di svolta fondamentale.

L’introduzione delle misure di prevenzione patrimoniali risponde all’esigenza di recidere il flusso di denaro che si sviluppa dalla commissione dei cd. reati-scopo e si ritiene che sia utile a conservare, se non a rafforzare, la stessa organizzazione criminale.

La legge n. 646 del 1982 ha inserito nella legge n. 575/1965 gli articoli 2-bis e 2-ter, prevedendo la possibilità di svolgere indagini patrimoniali e di disporre il sequestro e la confisca dei beni di cui il proposto risulti poter disporre, direttamente o indirettamente, qualora vi sia una notevole sproporzione rispetto al reddito dichiarato o all’attività economica svolta e vi siano sufficienti indizi per ritenere che tali beni siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Il presupposto non è la responsabilità penale, ma la pericolosità sociale qualificata unita alla sproporzione tra i beni posseduti e i redditi dichiarati.

In questo modo, la prevenzione si sposta dalla persona alla dimensione patrimoniale, mirando a disarticolare il potere economico delle organizzazioni criminali.

Ora svolgo solo un cenno a quanto accaduto negli ultimi due decenni, poiché il valore delle novità introdotte e l'effetto della pratica dell'istituto, saranno oggetto di altro intervento.

L'art. 10 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla l. 125 del 2008), recante modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, introduce rilevanti novità in materia di misure di prevenzione:

- estende la cd. legge antimafia agli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p. e alle persone dedite a traffici delittuosi o che vivono abitualmente con il provento di attività delittuose;
- prevede la possibilità di richiedere e applicare disgiuntamente le misure di prevenzione personali e patrimoniali, indipendentemente dall'irrogazione della misura personale.

Dopo anni di stratificazioni legislative, con la legge delega n. 136 del 2010 si prevede l'adozione di un codice in cui raccogliere l'intera normativa relativa alle misure di prevenzione; viene, così, emanato il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (cd. Codice antimafia), che riunisce e riorganizza la disciplina delle misure di prevenzione personali e patrimoniali in un *corpus* unitario.

La natura giuridica.

Il sistema delle misure di prevenzione si fonda su un principio cardine, più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità: la sua natura eminentemente preventiva e non punitiva (Cass., sez. II pen., 7 febbraio 2022, n. 4191).

Le misure di prevenzione personale sono strumenti di carattere preventivo predisposti dall'ordinamento per accertare, *ante o praeter delictum*, la pericolosità della persona.

Se la natura preventiva delle misure personali appare solida, sulla natura giuridica della confisca di prevenzione da tempo si confrontano diverse tesi:

- la natura preventiva è desunta dalla funzione di neutralizzare la pericolosità insita nel permanere della ricchezza nelle mani di può continuare a utilizzarla per produrre altra ricchezza attraverso la perpetuazione dell'attività delittuosa.
- la natura sanzionatoria si desume dall'afflittività degli effetti della confisca, da collocare nell'area della sanzione amministrativa o penale.

Il contrasto giurisprudenziale è stato affrontato dalle Sezioni Unite, che hanno riconosciuto espressamente la natura preventiva della confisca di prevenzione, affermando che tale finalità si pone in piena sintonia con quanto indicato dalla Corte di Strasburgo e con i principi informatori dell'ordinamento convenzionale (Cass., Sez. Un., sentenza del 26 giugno 2014, n. 4880).

Lo scopo primario delle misure di prevenzione non è sanzionare condotte illecite passate, bensì neutralizzare o contenere per il futuro la pericolosità sociale di un determinato soggetto, impedendogli di commettere ulteriori reati (Cass., sez. III pen., 31 luglio 2020, n. 23435).

L'inevitabile dimensione afflittiva che le caratterizza è considerata una conseguenza collaterale e non il fine essenziale del provvedimento, che resta quello del controllo della pericolosità (cit. Cass., sez. II pen., 7 febbraio 2022, n. 4191).

Questa qualificazione ha implicazioni fondamentali sul piano delle garanzie applicabili: essendo estranee alla materia penale in senso stretto, le misure di prevenzione non soggiacciono ai principi costituzionali e convenzionali specifici del diritto penale, quali:

- il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole (art. 25, co. 2, Cost.) (cit. Cass., sez. II pen., 7 febbraio 2022, n. 4191);
- si applica invece il principio *tempus regit actum*, per cui le misure sono regolate dalla legge in vigore al momento della loro applicazione (Cass., sez. III pen., 31 luglio 2020, n. 23435);
- la presunzione di non colpevolezza e la finalità rieducativa della pena (art. 27 Cost.) (cit. Cass., sez. II pen., 7 febbraio 2022, n. 4191);
- le garanzie specifiche del giusto processo penale (art. 111, commi 3, 4 e 5, Cost.) e l'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.) (cit. Cass., sez. II pen., 7 febbraio 2022, n. 4191).

Il paradosso è che, pur a fronte della diversità strutturale e funzionale rispetto al processo penale, il sistema di prevenzione ha subito un processo di giurisdizionalizzazione (Cass., sez. V pen., 28 ottobre 2021, n. 38902), che trasuda la perplessità dell'interprete nell'applicare provvedimenti limitativi offrendo a chi li subisce garanzie tanto limitate.

Anche la giurisprudenza sovranazionale, su cui non vi intrattengo, poiché oggetto di successivo e separato intervento, ha più volte "rimproverato" all'Italia l'assenza di garanzie propria dell'ordinamento di prevenzione, ma, va detto, il formante giurisprudenziale interno è sempre stato molto rigoroso nell'affermare la conformità a diritto (e costituzione) dell'ordinamento di prevenzione

In conclusione, la natura delle misure di prevenzione è quella di provvedimenti amministrativi dotati, per la loro invasività, di uno statuto applicativo rinforzato, avente tratto eminentemente giurisdizionale.

LA PERICOLOSITÀ SOCIALE GENERICA E QUALIFICATA

di Alessio Tartaglino

I presupposti di applicazione delle misure di prevenzione e quindi la pericolosità sociale e quelli che sono i possibili destinatari di queste misure.

Nel D.Lgs. 159/2011 è possibile distinguere due macro categorie di fattispecie di pericolosità.

La prima macro categoria è costituita dalle fattispecie di cosiddetta pericolosità generica, previste dall'articolo 1, così definite perché fanno generico riferimento ad ampie tipologie di soggetti e di condotte criminose.

La pericolosità generica nasce per reagire alla irregolarità del comportamento sociale.

Prima dell'intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con la sentenza De Tommaso del 23 febbraio 2017 e poi definitivamente con la Corte costituzionale con la sentenza 24 del 2019, le categorie di pericolosità generica erano 3.

- 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.

La sentenza De Tommaso muove dal presupposto secondo cui una delle esigenze derivanti dall'espressione "prevista dalla legge" è la prevedibilità.

Senza una base certa e comprensibile, ogni misura restrittiva è arbitraria.

Per tale motivo questa pronuncia aveva evidenziato come né la legge né giurisprudenza costituzionale e di legittimità erano riuscite ad identificare chiaramente gli elementi fattuali e le specifiche condotte che devono essere prese in considerazione per la riconducibilità di un soggetto nelle categorie di cui alla lettera a) e b) dell'art. 1 del D.lgs. 159/2011.

La questione venne "accolta" da tre giudici di merito (Napoli, Udine e Padova) che sollevarono questione di legittimità costituzionale.

La Corte Costituzionale accolse la questione di costituzionalità rispetto alla lettera a) mentre per la lettera b) ritenne che grazie all'interpretazione "tassativizzante" fornita dalla Corte di Cassazione, la previsione contenuta in tale lettera fosse sufficientemente precisa.

Ad oggi le fattispecie di pericolosità generica si sono di fatto ridotte a due, poiché la Corte costituzionale con la sentenza 24 del 2019 ha dichiarato la incostituzionalità della lettera a) dell'articolo uno del decreto legislativo 159 del 2011.

Quelle di cui alla lettera b) e cioè coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi sulla base di elementi di fatto vivono abitualmente anche in parte con i proventi di attività delittuose; e quelle di cui alla lettera c) e cioè coloro che per il comportamento debba ritenersi sulla base di elementi di fatto comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo due 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.

La seconda macro categoria di fattispecie di pericolosità è invece formata dalle fattispecie di pericolosità cosiddetta qualificata, così definite perché il decreto legislativo 159 del 2011 indica specificamente le specifiche classi di reati se non addirittura i singoli reati, nascono per essere costruite a latere di condotte di reato.

Il presupposto necessario ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione, ed è la prima verifica da compiere nel momento in cui verrà proposta l'applicazione di una misura di prevenzione, è sicuramente la riconducibilità del soggetto ad una fattispecie di pericolosità (fase ricognitiva), sia essa generica o qualificata oppure sia generica sia qualificata.

Seguirà eventualmente un secondo passaggio, e cioè la verifica della cosiddetta pericolosità per la sicurezza pubblica (così come previsto dagli artt. 2 e 6, co. 1, cod. antimafia.) Fase prognostica in senso stretto.

Pericolosità sociale che deve essere esistente al momento dell'applicazione della misura di prevenzione (attualità della pericolosità sociale).

Passando in rassegna le fattispecie di pericolosità generica.

Occorre prendere le mosse dal contenuto e dalla portata normativa della lettera b) dell'articolo 1 (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)

La lettera b) deve essere sicuramente interpretata non solo in forza del tenore letterale della norma ma anche alla luce di quanto sostenuto dalla Corte di Cassazione.

La interpretazione che deve essere data alla lettera b) deve essere di tipo tassativizzante.

Deve trattarsi quindi di attività delittuosa non episodica ma almeno caratterizzante un significativo intervallo temporale della vita del proposto.

L'attività delittuosa deve essere produttiva di reddito illecito, il provento.

La destinazione almeno parziale del provento al soddisfacimento dei bisogni di sostentamento della persona.

In altri termini, la lettera b) costruisce la pericolosità sociale intorno alla sussistenza di "elementi di fatto" in base ai quali si debba ritenere esistente una condotta abituale criminosa, produttiva di profitti che finiscono per assurgere a componente esclusiva o significativa del reddito del singolo.

Volendo schematizzare sono quindi 3 le locuzioni fondamentali da tenere in considerazione

1. L'aggettivo delittuosi: ai fini dell'applicazione della lett. b), rileva non qualsiasi illecito, non qualsiasi reato, ma solo ed esclusivamente i delitti e vedremo come questo sia uno degli elementi che distingue la lettera b dalla lettera a.
2. La locuzione "abituamente": deve trattarsi di attività delittuose (...) non episodica, ma almeno caratterizzante un significativo intervallo temporale della vita del proposto» (cfr. Corte di Cassazione, sentenza sez. I, 24 marzo (dep. 17 luglio) 2015, n. 31209
3. La locuzione "provento": attività delittuose che (...) siano produttive di reddito illecito (il provento)

Lettera c) dell'art. 1: sono inquadrabili in questa categoria tutti quei soggetti che per il loro comportamento, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa (pensate al DASPO URBANO) siano dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo integrità fisica o morale dei minorenni, sanità, sicurezza o tranquillità pubblica.

Quindi anche per la categoria di pericolosità della lettera c) deve esserci una dedizione alla commissione di reati, quindi anche in questo caso deve esserci un significativo arco temporale in cui il soggetto commette dei reati.

In questo caso non deve per forza di cose trattarsi esclusivamente di delitti, ma come dice la norma di reati quindi delitti e contravvenzioni.

E deve trattarsi di reati che mettono in pericolo o offendono la integrità fisica o morale dei minorenni la sanità, la sicurezza, la tranquillità pubblica (questo tipo di pericolosità la potrete trovare in relazione a quei soggetti che commettono reati in materia di stupefacenti oppure reati in materia di armi oppure connessi al gioco d'azzardo).

Dopo aver analizzato i soggetti a pericolosità generica, passiamo ora ai soggetti a pericolosità qualificata, disciplinati dall'art 4 del Dlgs. 159/2011.

In questo caso il proposto non è un soggetto che in precedenza ha commesso dei delitti ma è un mero indiziato.

Prima di entrare nel merito della disamina di quelli che possono essere i soggetti portatori di una pericolosità qualificata, occorre fare un primo chiarimento.

L'articolo 4 alla lettera c) richiama i soggetti di cui all'articolo 1: in questo caso, pur disciplinando l'articolo 4 i soggetti portatori di pericolosità qualificata, si tratta di una pericolosità di tipo generico.

Tant'è che spesso e volentieri in una proposta applicativa o in un decreto decisorio verrà indicato espressamente che il soggetto è ritenuto pericoloso ai sensi dell'articolo una lettera b) o lettera c) e articolo 4, lettera c).

Ciò premesso, l'art. 4 del D.lgs 159/2011 contiene l'elenco delle "fattispecie" di pericolosità qualificata.

Art. 4, lett. a) del D.lgs 159/2011: gli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'art. 416-bis c.p.

È una fattispecie indiziaria, non si tratta quindi di valutare una pregressa condotta ma degli indizi.

La lettera a) non è l'unica fattispecie indiziaria prevista dall'articolo 4 (la lettera a, lettera d, la lettera i, la lettera i bis, la lettera iter), delle fattispecie di atti preparatori (lettera f), delle fattispecie di condanna (lettera g) o infine a delle fattispecie miste.

Tornando alla lettera a) quello che spicca da subito è che non è richiesto che il soggetto sia stato condannato per il reato di cui all'articolo 416 bis ma è richiesta esclusivamente la sussistenza di indizi non di partecipazione (e quindi di una presenza attiva nel sodalizio necessaria ai fini dell'inquadramento del reato di cui all'art. 416 bis c.p.) ma della semplice appartenenza, locuzione tradizionalmente più ampia rispetto a quella della partecipazione perché è comprensiva di ogni comportamento funzionale agli interessi dei poteri criminali.

Tale locuzione, era talmente tanto ampia da lasciare all'autorità proponente, ma anche all'autorità giudicante una discrezionalità ampissima.

Per questo motivo, la Suprema Corte è ripetutamente intervenuta richiedendo quantomeno un contributo fattivo all'associazione (cass. Gaglianò del 2016, la n. 3941), Cass. Sottile 2017, la stessa nozione di indizio di appartenenza alla associazione di stampo mafioso (...), va colta nella sua portata tassativizzante, con rifiuto (...) di approcci interpretativi tesi a degradarne il significato in termini di mera «contiguità ideologica», comunanza di «cultura mafiosa» o riconosciuta «frequentazione» con soggetti coinvolti nel sodalizio e in ultimo le sezioni unite Gattuso che hanno limitato il concetto di appartenenza ad azioni funzionali agli scopi associativi con esclusione, quindi, delle situazioni di mera contiguità o di vicinanza al gruppo criminale.

La lettera b) è sempre una fattispecie a natura indiziaria.

Occorre citarla perché nella prassi giurisprudenziale non si trattava di una fattispecie particolarmente applicata o richiesta dall'autorità proponente.

Ci si potrebbe trovare di fronte ad un caso di pericolosità qualificata connessa all'articolo quattro lettera b) in virtù del richiamo di tale lettera al reato di cui all'articolo 12 quinquies comma uno del decreto legge 8 giugno nel 1992 numero 306 che è oggi il 512 bis che, come noto, punisce il cosiddetto trasferimento fraudolento di valori.

Anche in questo caso si parla di soggetti indiziati del reato.

La lettera i) dell'articolo 4 prevede due fattispecie di pericolosità qualificata legate alle manifestazioni sportive, e quindi a tutti quei casi in cui la persona è indiziata di aver manifestato tramite violenza su persone o cose commesse in occasione a causa di eventi sportivi in relazione al quale il questore può disporre il cosiddetto Daspo nonché da tutte quelle persone che per il loro comportamento debba ritenersi anche sulla base di partecipazioni in più occasioni le predette manifestazioni di violenza ovvero la reiterata applicazione nei loro confronti del Daspo che siano dediti alla commissione di reati in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive.

L'ultima lettera prevista dall'articolo quattro del decreto legislativo 159 del 2011 che è sicuramente il caso di considerare è sicuramente quella di cui alla lettera i ter).

Lettera che è stata aggiunta nel 2017 con la legge 161 che è ancora una volta una fattispecie di pericolosità qualificata di tipo indiziario e che riguarda i soggetti per l'appunto indiziati dei delitti di cui all'articolo 572 e 612 bis del codice penale.

Quindi tutti quei reati di maltrattamenti contro familiari e conviventi e il delitto di atti persecutori.

Forse questa è la lettera che soprattutto negli ultimi tempi risulta essere di maggiore applicazione, perché come si è esposto in relazione all'articolo quattro lettere a), non viene richiesta una condanna per artt. 572 o 612 bis c.p. ma basta semplicemente che il soggetto sia per l'appunto indiziato di tali reati.

Vi è un ulteriore aspetto da considerare e cioè quel potenziamento delle misure di prevenzione disposto con la L. 168/2023 e cioè le "Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica", attraverso la estensione dell'applicabilità, da parte dell'autorità giudiziaria, delle misure di prevenzione personali ai soggetti indiziati dei seguenti reati, consumati o tentati:

1) omicidio (art.575 c.p.);

2) lesioni gravi (art. 583), laddove aggravate dal legame familiare o affettivo ex art. 577, primo comma, n. 1) e secondo comma, c.p.);

3) deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-quinquies c.p.);

4) violenza sessuale (art. 609-bis c.p.);

- l'applicabilità della misura della sorveglianza, nei casi suindicati, con modalità di controllo elettronico ex art. 275-bis c.p.p. (cd. "braccialetto elettronico"), ferme restando la necessità del consenso dell'interessato e la verifica della fattibilità tecnica;

- l'imposizione da parte del Tribunale, nei confronti di soggetti indiziati di reati di violenza domestica, nel disporre la misura della sorveglianza, del divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione, e di mantenere una determinata distanza, non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi e da tali persone. In tali casi viene prevista la possibilità di disporre limitazioni ulteriori e specifiche modalità, allorché la frequentazione dei luoghi suindicati sia necessaria per comprovate esigenze o per motivi di lavoro.

TIPOLOGIE DI MISURE: PERSONALI, PATRIMONIALI

di Giuseppe Fissore

Nell'ambito delle diverse tipologie di misure di prevenzione, si impone una distinzione fondamentale tra misure di prevenzione personali e misure di prevenzione patrimoniali. Tale distinzione non è meramente classificatoria, ma riflette una diversa filosofia di intervento e presupposti applicativi specifici.

Il libro primo del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 dedicato, per l'appunto alle misure di prevenzione, prevede due distinti Titoli, che delineano:

- nel Titolo I la disciplina delle misure di prevenzione "personali", che si caratterizzano per incidere direttamente sulla libertà personale e di movimento del soggetto destinatario;
- nel Titolo II quella relativa alle misure di prevenzione "patrimoniali", che costituiscono il versante economico-finanziario del sistema preventivo e si caratterizzano per la loro finalità sostanzialmente ablativa, volta a sottrarre dal circuito economico legale beni e patrimoni di illecita provenienza.

Una delle evoluzioni più significative del sistema delle misure di prevenzione è rappresentata dall'affermazione del principio di autonomia tra misure personali e patrimoniali, sancito dall'articolo 18 del D. Lgs. 159/2011, che stabilisce che "le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione".

Questo principio, come ha poi chiarito la giurisprudenza di legittimità, ha determinato il definitivo superamento della regola generale dell'accessorietà delle misure patrimoniali rispetto a quelle personali.

2. Misure di prevenzione personali tipiche

Come precedentemente affermato, le misure di prevenzione personali sono disciplinate dal Titolo I del Libro I del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Tali misure si caratterizzano per incidere direttamente sulla libertà personale e di movimento del soggetto destinatario.

Per quanto concerne la loro natura, con la ben nota sentenza n. 24 del 2019, la Corte Costituzionale ha chiarito che, pur nel loro evidente carattere afflittivo, «le misure di prevenzione personali hanno una chiara finalità preventiva anziché punitiva, mirando a 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».

Secondo la Corte in effetti «L'indubbia dimensione afflittiva delle misure stesse non è, in quest'ottica, che 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». È, dunque, pacifico il riconoscimento del carattere preventivo e non sanzionatorio delle misure di prevenzione personali.

Le misure personali possono essere classificate secondo due criteri:

- Il primo riguarda l'autorità competente ad irrogarle: alcune misure sono, infatti, applicate in via amministrativa, dal Questore, altre vengono, invece, applicate in via giurisdizionale, dall'Autorità Giudiziaria. Diverso il procedimento applicativo, ma anche i soggetti destinatari delle due categorie di misure: l'art. 1 individua soggetti destinatari delle sole misure di prevenzione personali applicate dal questore, mentre il successivo art. 4 individua i soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria;
- Il secondo criterio riguarda la fonte. Le misure c.d. "tipiche" sono disciplinate dal D. Lgs. 159/2011, e sono: il foglio di via obbligatorio (art. 2, D.lgs. n. 159/2011), l'avviso orale (art. 3, D.lgs. n. 159/2011) e la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (art. 6, D.lgs. n. 159/2011). Le misure c.d. «atipiche», non sono disciplinate dal medesimo provvedimento normativo e che si caratterizzano per presupposti e modalità applicative del tutto peculiari.

2.1 Il foglio di via obbligatorio (Art. 2 D. Lgs. 159/2011)

Disciplinato all'art. 2 del Codice delle leggi antimafia, il foglio di via obbligatorio è una misura adottata nei confronti di soggetti che sono da ritenersi socialmente pericolosi e che si trovano in un comune diverso dai luoghi di residenza o di dimora abituale.

Il provvedimento impone di lasciare il territorio del comune entro un termine congruo, comunque non superiore a quarantotto ore, e vieta il rientro per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a quattro anni.

La legittimazione ad applicare il foglio di via obbligatorio spetta al Questore competente per il territorio del comune in cui la persona è stata trovata.

La disciplina vigente dell'istituto è il risultato della modifica introdotta dal decreto-legge n. 123 del 2023 (c.d. "Decreto Caivano"), convertito dalla legge n. 159 del 2023. Questa modifica ha superato la precedente struttura, fondata sull'ordine di rimpatrio nel luogo di residenza e sull'obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza del luogo di residenza. In base alla disciplina previgente, infatti, il foglio di via obbligatorio era un provvedimento a contenuto composito, strutturato in due previsioni: l'ordine di rimpatrio nel luogo di residenza con obbligo di presentazione all'Autorità di P.S. locale e l'ingiunzione di non fare rientro nel comune senza preventiva autorizzazione per un periodo non superiore a tre anni.

Nella nuova formulazione, l'art. 2 citato non prevede più l'ordine di "rimpatrio" con foglio di via obbligatorio nel luogo di residenza, che viene sostituito da un ordine di lasciare il territorio del comune entro un congruo termine, stabilito dal Questore, comunque non superiore a quarantotto ore, e dal divieto di farvi rientro per un periodo non inferiore a sei mesi e fino a un massimo di quattro anni. Conseguentemente, al destinatario del provvedimento non dovrà più essere rivolto l'ordine di presentarsi all'Autorità di P.S. del luogo di residenza.

L'elemento fondamentale, intorno a cui ruota l'operatività del foglio di via obbligatorio, è rappresentato dal concetto di luoghi di residenza o di dimora abituale: il provvedimento, come detto, presuppone che il destinatario si trovi fuori dal comune collegato a tali luoghi.

La situazione delle persone senza fissa dimora deve essere valutata in concreto, senza trasformare l'assenza di una residenza anagrafica in un automatismo non previsto dalla legge.

2.2 L'avviso orale (Art. 3 D. Lgs. 159/2011)

L'avviso orale è il provvedimento a carattere monitorio con il quale il Questore avverte oralmente un soggetto rientrante in una delle categorie di pericolosità sociale indicate dall'art. 1, dell'esistenza di indizi a suo carico, indicandone i motivi ed invitandolo a mantenere una condotta conforme alla legge.

La misura ha funzione monitoria e autonoma. Non costituisce, in via generale, una condizione di procedibilità per l'applicazione di successive misure di prevenzione.

Gli elementi posti a base dell'avviso da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in ragione della generale funzione preventiva affidata a siffatto strumento, possono essere anche meramente indiziari, quantunque legati a specifici fatti e non presuppongono necessariamente l'avvenuta commissione di condotte penalmente rilevanti.

Il D.L. n. 123/2023 ha apportato significative modifiche alla disciplina dell'avviso orale. L'ambito di applicabilità della misura di prevenzione è stato esteso ai soggetti minori di diciotto anni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età, i quali dovranno essere convocati unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale.

L'avviso orale applicato al soggetto maggiorenne non ha termine, mentre gli effetti dell'avviso orale applicato al minorenne cessano al compimento della maggiore età.

In base all'art. 3, comma 3, la persona alla quale è stato fatto l'avviso orale può chiederne, in qualsiasi momento, la revoca al Questore, se dimostra che la sua condotta è mutata. Qualora, entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza, l'Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza non si pronunci, si configura un'ipotesi di "silenzio assenso" e la richiesta si intende accettata. Contro l'eventuale provvedimento espresso di rigetto, invece, può essere proposto ricorso gerarchico al Prefetto della provincia entro 60 giorni dalla comunicazione.

Il comma 4 dell'art. 3 del D.lgs. n. 159/2011 prevede una forma aggravata di avviso orale, applicabile nei confronti di soggetti che abbiano riportato condanne definitive per delitti non colposi. In tali casi, il Questore può imporre al destinatario il divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, apparati di comunicazione radiotrasmittente, radar, visori notturni, indumenti balistici, mezzi modificati, armi giocattolo, spray urticanti, prodotti pirotecnici o sostanze infiammabili, nonché programmi informatici ed altri strumenti di crittazione.

La Corte costituzionale ha, tuttavia, stabilito che il Questore non possa vietare direttamente l'uso dei telefoni cellulari: con la Sentenza n. 2 del 2023, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, D.lgs. n. 159/2011 nella parte in cui include i telefoni cellulari tra gli apparati radiotrasmittenti vietabili dal Questore. La Corte ha, infatti, ritenuto che l'inibizione dello smartphone si traduca in una lesione della libertà di comunicazione garantita dall'art. 15 Cost., presidiata da riserva di giurisdizione.

Per conformare l'ordinamento alla pronuncia della Consulta, il legislatore ha, così, introdotto il comma 6-bis dell'art. 3, stabilendo che il divieto di possedere o utilizzare telefoni cellulari, dispositivi di comunicazione e specifiche piattaforme o servizi telematici può ora essere disposto unicamente dall'Autorità Giudiziaria (e non dal Questore), su proposta del Questore, qualora l'uso dello strumento sia servito per commettere o divulgare le condotte illecite.

Le successive riforme del 2024, 2025 e 2026 (inclusa la legge n. 80/2025, c.d. Pacchetto Sicurezza) hanno ulteriormente rafforzato la procedura, tipizzando tassativamente le

piattaforme informatiche inibite, uniformando il rito alla camera di consiglio di cui all'art. 127 c.p.p. ed elevando le garanzie difensive nei termini di reclamo e impugnazione.

2.3 La sorveglianza speciale di P.S. (Artt. 4 e ss. D. Lgs. 159/2011)

La sorveglianza speciale di P.S. è una misura di prevenzione personale giurisdizionale applicata dal Tribunale per una durata compresa tra uno e cinque anni.

La misura prevede una serie di prescrizioni che il sorvegliato deve rispettare, in relazione alle concrete condizioni di pericolosità ritenute sussistenti.

I possibili destinatari della misura sono elencati all'art. 4 cod. antimafia. Va rammentato, in proposito, che per effetto della citata sentenza n. 24 del 2019 della Corte Costituzionale, è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 1, lett. c) nella parte in cui richiamava la fattispecie di cui all'art. 1, lett. a) («coloro che siano abitualmente dediti a traffici delittuosi»). La medesima Corte ha invece ritenuto conforme a Costituzione il disposto di cui alla lett. b) dell'art. 1 («coloro che vivono abitualmente con i proventi di attività delittuose»), purché la valutazione sia ancorata ad accertamenti di fatto rigorosi, relativamente a reati ritenuti produttivi di reddito.

Si distinguono tre livelli di gravità crescente della misura:

- Sorveglianza speciale “semplice”: vigilanza dell'Autorità di P.S. circa il rispetto delle prescrizioni imposte;
- Sorveglianza speciale con divieto di soggiorno in uno o più comuni o regioni;
- Sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nel comune di residenza o dimora abituale (la forma più afflittiva).

La proposta può essere presentata dal Procuratore distrettuale, dal Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, dal Questore e dal Direttore della D.I.A., nonché dal Procuratore circondariale nei casi di sua competenza (art. 4, comma 1, lett. c, i, i-bis, i-ter), con tempestiva annotazione nei registri di cui all'art. 81.

2.3.1 Il regime delle prescrizioni (art. 8) e le pronunce della Corte Costituzionale

Il provvedimento applicativo della misura deve indicare le prescrizioni cui il soggetto dovrà attenersi in relazione alla situazione concreta.

Relativamente alle prescrizioni espresse nelle formule «vivere onestamente» e «rispettare le leggi», considerate in sé e senza ulteriore specificazione - c.d. “prescrizioni generiche” - la sentenza n. 25 del 2019 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, D.Lgs. n. 159/2011 nella parte in cui sanziona penalmente l'inosservanza della prescrizione di «vivere onestamente», trattandosi di una direttiva morale priva di tassatività e precisione. La Corte ha, altresì, precisato che anche la prescrizione di «rispettare le leggi», in assenza di un riferimento a norme penali già presidiate da pena, non integra di per sé un precetto autonomamente sanzionabile.

Restano invece perfettamente vincolanti le altre prescrizioni tipiche previste, quali il divieto di associazione abituale con pregiudicati, il divieto di rincasare oltre una determinata ora serale e di uscire al mattino prima di una determinata ora, il divieto di detenzione o porto di armi, il divieto di partecipazione a pubbliche riunioni e il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento (introdotto nel 2018), purché il contenuto di tali prescrizioni sia concretamente determinato e la violazione sia riconducibile a una fattispecie penale applicabile.

In riferimento ai soggetti di cui all'art. 4, comma 1, lett. i-ter) (indiziati di atti persecutori o maltrattamenti contro familiari o conviventi), la norma prevede espressamente l'obbligo per il tribunale di imporre il divieto di avvicinamento a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui è necessario prestare protezione, nonché l'obbligo di mantenere una distanza minima di cinquecento metri da tali luoghi e da tali persone.

La legge n. 168 del 2023 ha stabilito che, per gli individui sospettati di reati di violenza domestica o di genere, la sorveglianza speciale debba essere sempre disposta con l'applicazione dello strumento di controllo elettronico previsto dall'articolo 275-bis del codice di procedura penale, salvo diniego del consenso o impossibilità tecnica. In caso di rifiuto del consenso da parte del soggetto sottoposto a sorveglianza, la durata minima della misura non può essere inferiore a tre anni, con obbligo di presentazione bisettimanale alle forze dell'ordine e imposizione di divieti o obblighi di soggiorno. In caso di manomissione del dispositivo, la durata minima della sorveglianza è estesa a quattro anni.

3. Le misure di prevenzione personali atipiche

Le misure definite «atipiche» sono quelle previste da normative settoriali, esterne al D. Lgs 159 del 2011, per fronteggiare fenomeni di allarme sociale e devianza diffusa. Si distinguono in misure a carattere interdittivo e misure a carattere monitorio:

A. Misure a carattere interdittivo:

- D.A.Spo. sportivo (Legge n. 401/1989): divieto di accesso agli stadi e alle manifestazioni sportive. Se accompagnato dall'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria durante gli incontri, richiede la convalida dell'Autorità Giudiziaria entro 48 ore;
- D.A.C.Ur. (c.d. "Daspo Urbano", D.L. n. 14/2017): divieto di accesso a stazioni, infrastrutture di trasporto e aree urbane di pregio (artt. 9-10); divieto di accesso per spaccio di stupefacenti nei pressi di locali pubblici e scuole (art. 13);
- D.A.C.Ur. per disordini negli esercizi pubblici (art. 13-bis, c.d. "Daspo Willy"): la normativa è stata potenziata dal D.L. 123/2023, che ha esteso la misura anche ai minori a partire dai 14 anni, e dalle recenti riforme sulla sicurezza del 2024-2026, che hanno incrementato i minimi e massimi edittali delle sanzioni per violazione dei divieti di accesso.

B. Misure a carattere monitorio:

- Ammonimento per atti persecutori (art. 8 D.L. 11/2009) e diffusione illecita di immagini sessualmente esplicite "revenge porn" (Legge n. 69 del 2019);
- Ammonimento per violenza domestica ex art. 3 D.L. 93/2013 (rafforzato dalla L. 168/2023 anche senza querela);
- Ammonimento per cyberbullismo ex art. 7 Legge 71/2017;
- Ammonimenti "minorili" introdotti dal D.L. 123/2023: ammonimento per bullismo (14-18 anni) e ammonimento per condotte illecite commesse da minori tra i 12 e i 14 anni con sanzione amministrativa pecuniaria a carico dei genitori.

4. Le misure di prevenzione patrimoniali

Le misure patrimoniali colpiscono beni di provenienza illecita a soggetti ritenuti socialmente pericolosi, operando su un piano autonomo rispetto al processo penale di

cognizione (ante o praeter delictum). In applicazione del principio di autonomia di cui all'art. 18 D.lgs. 159/2011, possono essere applicate disgiuntamente da quelle personali.

Le misure patrimoniali possono essere richieste nei confronti degli eredi e degli aventi causa entro il termine e alle condizioni previste dall'articolo 18. Il procedimento nei confronti dei successori non costituisce una prosecuzione automatica della responsabilità personale del defunto, ma richiede l'accertamento dei presupposti patrimoniali previsti dalla legge.

La Legge prevede termini per la definizione del procedimento patrimoniale, la cui inosservanza può determinare l'inefficacia della misura. L'inefficacia processuale della misura per superamento del termine non impedisce, in presenza dei presupposti sostanziali, l'instaurazione di una nuova procedura di sequestro e confisca sugli stessi beni. La rinnovazione non è invece consentita per eludere una decisione di merito definitiva sui medesimi presupposti.

Un profilo processuale e sostanziale di assoluto rilievo riguarda la posizione dei terzi che risultino titolari di diritti sui beni sequestrati (es. istituti di credito titolari di mutuo ipotecario), pur essendo estranei alle condotte illecite del preposto.

A tali soggetti deve essere garantito un contraddittorio camerale pieno (art. 23 cod. antimafia): il Tribunale della prevenzione deve ordinare la citazione in camera di consiglio di tutti i terzi che risultino titolari di diritti sui beni colpiti dalla misura, cui deve essere garantita la piena conoscenza degli atti e la facoltà di difendersi con l'assistenza di un difensore tecnico.

Nell'ambito del Procedimento incidentale il terzo non sarà chiamato a contestare in via generale la pericolosità del proposto quando la sua posizione riguarda esclusivamente la titolarità del bene: dovrà, piuttosto, poter dimostrare il proprio diritto e la propria estraneità rispetto alla provenienza o alla disponibilità illecita.

La posizione del terzo deve essere valutata distinguendo la titolarità effettiva dalla mera intestazione formale. Per i terzi proprietari o titolari di diritti reali sarà necessario verificare l'assenza di intestazione fittizia e la buona fede, intesa come affidamento incolpevole non superabile mediante l'ordinaria diligenza richiesta dalla situazione concreta rispetto alla provenienza delittuosa.

4.1 Il sequestro di prevenzione (Art. 20 D. Lgs. 159/2011)

Il sequestro costituisce una misura provvisoria e strumentale rispetto alla confisca. La sua funzione è quella di impedire la dispersione o l'aggravamento della situazione patrimoniale durante il procedimento e di consentire l'accertamento della disponibilità, della provenienza e della sproporzione dei beni.

La misura viene disposta dal Tribunale su proposta del Questore, del Procuratore della Repubblica, del Direttore della DIA o del Procuratore Nazionale Antimafia.

Il sequestro non deve essere confuso con la confisca: quest'ultima produce l'ablazione definitiva, mentre il sequestro conserva natura cautelare e provvisoria.

4.2 La confisca (Art. 24 D. Lgs. 159/2011)

Rimandando al prosieguo la compiuta trattazione in merito a presupposti applicativi e probatori, peculiarità e profili sostanziali e processuali di questa misura, che sarà oggetto di puntuale e monografico approfondimento, in termini generali la confisca può essere definita come la misura che comporta l'acquisizione definitiva allo Stato di beni che risultino nella disponibilità, diretta o indiretta, del proposto e che siano frutto di attività illecite, reimpiego

di proventi illeciti o, comunque, sproporzionati rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta, quando ricorrano i presupposti di legge.

La nozione di disponibilità non coincide necessariamente con la titolarità formale, potendo risultare da un'interposizione fittizia o da un potere di fatto esercitato sul bene.

La confisca di prevenzione può avere forma diretta o per equivalente: la confisca per equivalente presuppone l'individuazione dei beni confiscabili direttamente e la loro mancata apprensione, consentendo l'ablazione di altri beni di valore equivalente nei limiti stabiliti dalla legge.

La confisca di prevenzione può concorrere con la confisca penale, poiché i due istituti hanno presupposti e oggetti non necessariamente coincidenti. La confisca penale riguarda il profitto o il prodotto dello specifico reato, mentre la confisca di prevenzione può riguardare beni sproporzionati o collegati alla più ampia situazione di pericolosità patrimoniale (cfr. Cassazione penale, Sez. V, sentenza n. 6731 del 2026).

Tanto la giurisprudenza costituzionale quanto quella europea hanno definitivamente riconosciuto alla confisca di prevenzione una natura ripristinatoria e non sanzionatoria-punitiva. La Corte Costituzionale, con la Sentenza n. 24 del 2019, ha ribadito che la misura ablativa rappresenta la naturale conseguenza dell'acquisizione illegittima del bene, volta a colpire l'arricchimento ingiustificato generato dall'illecito in ossequio alla funzione sociale della proprietà (art. 42 Cost.). La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nella Decisione della I Sezione (Garofalo e altri c. Italia, 20 gennaio 2025 - 13 febbraio 2025, App. n. 47269/18), ha sancito la piena compatibilità convenzionale della confisca di prevenzione italiana con gli artt. 6 § 2 e 7 CEDU, qualificandola per la prima volta come misura dalla natura intrinsecamente riparatoria e non penale («restorative and not punitive nature»), volta a impedire l'ingiusto arricchimento («to prevent unjust enrichment»).

Un principio cardine, di rilevanza centrale ai fini della legittimità della confisca di prevenzione, è quello della c.d. «correlazione temporale» tra acquisto del bene e manifestazione della pericolosità sociale, fissato dalle Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione nella sentenza n. 4880 del 2014 (ric. Spinelli).

La confisca di prevenzione non può colpire indistintamente l'intero patrimonio accumulato dal proposto nel corso della sua intera vita, dovendo interessare unicamente quei beni che siano stati acquistati (ovvero incrementati o trasformati) nell'arco temporale in cui si è manifestata la sua pericolosità sociale. L'ablazione dei beni acquistati in epoca antecedente all'inizio della pericolosità, o successivamente alla sua cessazione definitiva, si porrebbe in insanabile contrasto con l'art. 42 Cost. e con l'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU.

Nei casi di appartenenza ad associazioni mafiose (articolo 4, lettera a), in considerazione della presunzione di stabilità del vincolo associativo, la correlazione temporale copre ordinariamente l'intero periodo di intraneità, a meno che non sia dimostrato il recesso o la rottura definitiva dei legami associativi.

4.3 Cauzione e garanzie reali (Art. 31 D. Lgs. 159/2011)

L'articolo 31 del Decreto Legislativo 159/2011 disciplina uno strumento patrimoniale accessorio e coercitivo, strettamente correlato all'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. L'obiettivo primario di tale istituto è potenziare l'efficacia deterrente delle prescrizioni imposte al soggetto sottoposto a misura,

vincolando una porzione del suo patrimonio a garanzia della condotta conforme alla legge e del rispetto delle prescrizioni imposte.

In particolare, il Tribunale, quando applica la sorveglianza speciale (con o senza divieto o obbligo di soggiorno), può imporre al proposto il deposito di una somma di denaro a titolo di cauzione, o la prestazione di idonea garanzia ipotecaria a garanzia del rispetto delle prescrizioni imposte.

L'ammontare della cauzione viene determinato dal giudice tenendo conto sia della gravità del profilo di pericolosità sociale del soggetto, sia delle sue effettive condizioni economiche e patrimoniali.

Il deposito si effettua presso la Cassa delle Ammende. In caso di violazione di una qualsiasi prescrizione della sorveglianza speciale o commissione di reati ostativi, il Tribunale dispone la confisca della somma versata (o l'escussione dell'ipoteca/fideiussione), che viene definitivamente devoluta alla Cassa delle Ammende.

Qualora il soggetto sottoposto a misura non effettui il deposito cauzionale o non presti le garanzie reali entro il termine fissato dal provvedimento, il Tribunale ha la facoltà di applicare o inasprire le misure prescrittive (ad esempio, disponendo l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o dimora abituale, qualora fosse stata disposta la sola sorveglianza semplice).

5. La prevenzione mite: amministrazione e controllo giudiziario

La c.d. "prevenzione mite" è stata strutturata organicamente dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161, al fine di fornire strumenti di bonifica e salvaguardia dell'attività d'impresa alternativi alle misure ablatorie demolitorie del sequestro e della confisca.

5.1 L'amministrazione giudiziaria dei beni e delle aziende (Art. 34 D. Lgs. 159/2011)

L'amministrazione giudiziaria dei beni e delle aziende costituisce uno strumento di bonifica e salvaguardia dell'attività economica alternativo alla definitiva ablazione, quando ricorrano i presupposti dell'articolo 34.

Tale misura determina un temporaneo spossessamento gestorio, laddove l'esercizio dell'attività economica sia ritenuto tale da agevolare soggetti sottoposti a misure di prevenzione o a procedimento penale per i delitti indicati dalla disposizione (reati associativi di criminalità organizzata, delitti associativi contro la P.A., truffa aggravata ai danni dello Stato ex art. 640-bis c.p. o caporalato, art. 603-bis c.p.), oppure che l'attività sia sottoposta a condizioni di intimidazione o assoggettamento mafioso.

La misura comporta, dunque, l'affidamento della gestione a un amministratore giudiziario e l'adozione delle iniziative necessarie alla bonifica dell'impresa.

In seguito ai recenti interventi normativi (D.L. n. 116/2025 conv. in L. n. 147/2025 e D.Lgs. n. 81/2026 di attuazione della Direttiva UE 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente), il catalogo dei reati presupposti previsti dall'art. 34 è stato formalmente integrato con i gravi delitti ambientali (inquinamento ambientale ex art. 452-bis, disastro ambientale ex art. 452-quater, traffico illecito di rifiuti ex art. 452-quaterdecies c.p. e le nuove fattispecie di gestione illegale di rifiuti ed eco-reati). Ciò al fine di consentire la possibilità di intervenire sulle filiere produttive prima di giungere alla soppressione dell'attività economica.

La durata dell'amministrazione giudiziaria è quella prevista dall'articolo 34, con facoltà di proroga nei limiti stabiliti dalla disposizione.

5.2 Il controllo giudiziario delle aziende (Art. 34-bis D. Lgs. 159/2011)

Il controllo giudiziario si applica qualora il pericolo di infiltrazione sia concreto, ma l'agevolazione dell'attività criminale presenti carattere occasionale e l'impresa conservi prospettive di risanamento.

La misura non comporta uno spossessamento gestorio, ma una mera vigilanza prescrittiva: il tribunale può imporre prescrizioni organizzative e nominare un amministratore giudiziario con funzioni di controllo.

Si distingue:

- Controllo giudiziario "prescrittivo su proposta" (comma 1), disposto dal Tribunale d'ufficio o su richiesta del pubblico ministero;
- Controllo giudiziario "volontario" (comma 6), attivato su ricorso della stessa impresa colpita da informazione antimafia interdittiva prefettizia (art. 94 cod. Misure di Prevenzione), qualora ricorrano i presupposti dell'articolo 34-bis. La misura produce gli effetti sospensivi previsti dall'articolo 34-bis rispetto agli effetti dell'interdittiva, garantendo all'operatore economico la prosecuzione delle commesse pubbliche e delle convenzioni durante il risanamento sotto il controllo del giudice delegato.

L'articolo 94-bis completa il sistema con le misure amministrative di prevenzione collaborativa disposte dal prefetto nei casi di infiltrazione isolata e occasionale. Qualora l'infiltrazione mafiosa sia isolata e occasionale, il Prefetto può disporre presidi di vigilanza collaborativa in luogo dell'interdittiva, raccordando la fase amministrativa con quella giurisdizionale ex art. 34-bis.

FONTI NORMATIVE E STRUTTURA DEL CODICE DELLA PREVENZIONE

di Maria Isabella Zanalda

La relazione esposta al Convegno del 10.11.2025, di apertura del Ciclo di incontri organizzato dalla Camera Penale Vittorio Chiusano, aventi quale scopo l'approfondimento della materia delle misure di prevenzione, ha ad oggetto la struttura del Codice della Prevenzione, accanto alle Fonti Normative.

1. Il Codice di cui al d.lgs. n. 159/2011: natura ibrida del sistema di prevenzione

La fonte principale in materia è, *rectius* dovrebbe essere, il Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159, noto quale *"Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia"*.

La stratificazione normativa decennale ha condotto all'adozione del Codice delle misure di prevenzione: sul quale tuttavia alcuni autorevoli autori si sono espressi nel senso che, il provvedimento del 2011, *"nulla ha di un codice in senso tecnico"*.

Ciò si spiega alla luce del fatto che il sistema delle misure di prevenzione è un sistema ibrido: per alcuni aspetti amministrativo; per alcuni profili civilistici, laddove si parla di arricchimento illecito; per alcuni principi penalistici, rispetto ai quali, peraltro, vi è un sistema di *"vasi comunicanti"*.

In ogni caso, il sistema delle misure di prevenzione ha regole proprie, una grammatica e un lessico differenti dal diritto penale, e una logica diversa da quella propria del sistema penale e del processo.

Ebbene, il sistema penale si fonda sul fatto e sull'accertamento della prova, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 187 del codice di procedura penale; nel procedimento della prevenzione, invece, i fatti esistono storicamente e vengono letti per valutare le condizioni soggettive di pericolosità senza seguire i canoni propri del processo penale.

La Corte costituzionale ha di recente rilevato che, accanto al riscontro probatorio delle passate attività criminose del proposto e, quindi, alla riconducibilità del soggetto a una delle categorie di cui all'art. 4 del d.lgs. 159/2011, deve affiancarsi un'ulteriore verifica processuale circa la sua pericolosità, in termini di rilevante probabilità di commissione, nel futuro, di ulteriori attività criminose (si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019). Si tratta, quindi, di una prognosi eventuale futura.

2. La stratificazione normativa 2008-2009: ampliamento dei destinatari e scissione del nesso di accessorietà

L'obiettivo prefissato dal legislatore con il d.lgs. 159 del 2011 è stato quello di riorganizzare e unificare in un unico testo le diverse norme che si erano stratificate nel tempo in materia di misure di prevenzione, documentazione antimafia e gestione dei beni sequestrati e confiscati.

Già negli anni 2008 e 2009, la materia delle misure di prevenzione ha subito un radicale riassetto normativo, con l'intento di calibrare le forme di contrasto statale all'asserita *"vocazione imprenditoriale"* delle associazioni criminali di tipo mafioso, nella logica di rispondere all'esigenza di recidere il flusso di denaro che si sviluppa dalla commissione dei reati-scopo.

Le novità più significative sono state introdotte, infatti, con il decreto legge n. 92 del 2008, recante “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, convertito, con modifiche, nella legge n. 125 del 2008, nonché con la legge n. 94 del 2009, recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, e consistono:

a) nell’ampliamento dei destinatari delle misure, ove sono stati ricompresi anche i soggetti indiziati di uno dei delitti di cui all’art. 51, comma 3 *bis*, del codice di procedura penale, quelli dediti a traffici delittuosi che vivono abitualmente con proventi di attività delittuosa e gli indiziati del delitto di trasferimento fraudolento di valori.

Per inciso, col delitto di trasferimento fraudolento di valori, previsto e punito inizialmente dall’art. 12 *inquies* del decreto legge n. 306 del 1992, oggi previsto all’art. 512 *bis* del codice penale, lo scopo del legislatore era quello di prevedere una figura di “reato ostacolo”, volto a impedire qualsiasi forma di penetrazione delle organizzazioni mafiose nelle realtà sociali ed economiche, e a rendere effettive le misure di prevenzione patrimoniali (in tal senso Cass. pen., Sez. II, n. 38756 del 2011). Il reato in commento è stato peraltro da ultimo modificato con il decreto legge n. 19 del 2024, che ha esteso l’ambito applicativo della norma anche in tema di documentazione antimafia.

b) nell’attribuire, tra l’altro, la competenza del Direttore della Direzione Investigativa Antimafia a richiedere l’applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, competenza poi confermata e riorganizzata dal d.lgs. 159/2011.

c) nella scissione del nesso di necessaria accessorietà tra misure di prevenzione personali e patrimoniali. Le misure patrimoniali, infatti, possono essere applicate disgiuntamente e anche indipendentemente dalla pericolosità sociale del proposto al momento della richiesta della misura di prevenzione. Il sistema di prevenzione, da questo momento, non è quindi più caratterizzato dalla sussistenza di un nesso di pertinenzialità tra le misure di prevenzione personali e le misure di prevenzione patrimoniali, la cui natura invece è sempre stata considerata accessoria e strumentale alle prime. Con tale modifica, peraltro, si prescinde dalla permanenza in vita del proposto e il procedimento di prevenzione, nel caso di decesso di quest’ultimo, può proseguire nei confronti degli eredi o degli aventi causa e può essere incardinato nel termine di cinque anni dalla morte.

3. I profili di compatibilità costituzionale della scissione tra misura personale e patrimoniale

La rivoluzione del sistema, da un punto di vista normativo, si realizza, quindi, con la novella del 2008, che rompe il nesso di presupposizione tra le due misure, personale e patrimoniale. Tale struttura viene confermata, in modo pressoché identico, nel d.lgs. n. 159/2011, ove all’art. 18, comma 1, si ribadisce che le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e che queste ultime possono esserlo indipendentemente dalla pericolosità sociale del proposto al momento della richiesta della misura *de qua*.

La pericolosità del bene, sino a tale momento, non era, infatti, insita nel bene in sé, ma sussisteva solo perché lo stesso era nella disponibilità di un soggetto, considerato, alla stregua dei parametri legislativi, pericoloso per l’ordine e la sicurezza pubblica.

Proprio l’equivocità del dato normativo ha indotto la giurisprudenza a un notevole sforzo interpretativo sulle misure di prevenzione, i cui assetti normativi, come noto, sono stati

oggetto di diverse pronunce giurisprudenziali volte a rendere il sistema conforme ai principi costituzionali e a quelli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In relazione alla possibilità di applicazione disgiunta delle misure di prevenzione personali, quindi sorveglianza speciale da un lato, e dall'altro di quelle patrimoniali, sequestro e confisca, sono stati sollevati dubbi di compatibilità con i principi costituzionali e con le fonti sovranazionali. In particolare, con l'art. 41 della Costituzione, che garantisce la libertà di iniziativa economica privata, precisando che essa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Nonché con l'art. 42 della Costituzione, ove si stabilisce che la proprietà privata sia riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La norma, al comma II, prescrive altresì che la proprietà privata possa, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, essere espropriata per motivi di interesse generale.

E infine, rispetto all'art. 27, comma I, Cost., per cui la confisca di prevenzione, applicata disgiuntamente dalla misura personale, potrebbe colpire il bene senza un adeguato accertamento del nesso soggettivo con la persona (con violazione del principio di personalità); e, con riguardo al comma 2, rispetto alla presunzione di non colpevolezza, dovendosi distinguere il piano della prevenzione da quello penale, ove potrebbe esserci stata un'assoluzione ex art. 530 c.p.p.

4. La natura della confisca di prevenzione nella lettura delle Sezioni Unite (sentenza Spinelli)

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, chiamate a pronunciarsi sulla natura della confisca di prevenzione in seguito al mutato assetto normativo derivato dalle modifiche del 2008 e del 2009, confluite poi nel testo del d.lgs. n. 159/2011, hanno compiuto un rilevante passaggio ermeneutico in riferimento al contenuto del testo dell'art. 18, comma 1, d.lgs. n. 159/2011, e hanno confermato la legittimità della disciplina laddove non solo si consente che le misure di prevenzione personali e patrimoniali possano essere richieste ed applicate disgiuntamente, ma anche per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del proposto al momento della richiesta dello strumento reale.

Ciò in quanto la novellata struttura normativa determinerebbe, a parere della Corte, solo l'inutilità della prova della sussistenza dell'attualità della pericolosità sociale del soggetto, ma non avrebbe eliso l'esigenza di verificare l'esistenza della stessa quantomeno all'epoca dell'acquisizione della *res* (in tal senso Cass. pen., SS.UU., n. 4880 del 2014, Spinelli).

La Corte di cassazione, infatti, ritiene che la pericolosità sociale, oltre ad essere un presupposto ineludibile della confisca di prevenzione, sia anche "misura temporale" del suo ambito applicativo.¹

¹ La Corte di cassazione, peraltro, aggiunge un ulteriore passaggio distinguendo tra figura generica e qualificata del proposto, precisando che con riferimento alla cosiddetta pericolosità generica sono suscettibili di ablazione soltanto i beni acquistati nell'arco di tempo in cui si è manifestata la pericolosità sociale; mentre, con riferimento alla cosiddetta pericolosità qualificata, il giudice dovrà accertare se questa investa, come ordinariamente accade, l'intero percorso esistenziale del proposto, o se sia individuabile un momento iniziale e un termine finale della pericolosità sociale, al fine di stabilire se siano suscettibili di ablazione tutti i beni riconducibili al proposto ovvero soltanto quelli ricadenti nel periodo temporale individuato (cfr. Cass. pen., SS.UU., n. 4880/2014). Rispetto alla pericolosità qualificata, la Corte di cassazione, Sezione VI, con la pronuncia n. 5778 del 2019, ha precisato inoltre che, in tema di confisca di prevenzione disposta nei confronti di soggetto indiziato di appartenere ad associazione mafiosa, è legittimo disporre la misura ablativa su beni acquisiti in periodo successivo a quello di cessazione della pericolosità qualificata, a condizione che ricorra una pluralità di indici fattuali

Ebbene, per le misure di prevenzione personali occorre verificare l'attualità della pericolosità, mentre per quelle patrimoniali è necessario verificare se l'acquisto del bene sia avvenuto in un momento in cui c'era la pericolosità sociale e se i proventi utilizzati per l'acquisto siano espressione di quella pericolosità.

Peraltro, è sottile la linea del ragionamento giuridico e la demarcazione pratica nel procedimento della prevenzione tra il pericoloso generico e il pericoloso qualificato, e la delimitazione dell'arco temporale: si pensi alle definizioni attribuite talvolta in sede giudiziale al proposto, pericoloso generico, quale ad esempio "bancarottiere seriale", il cui acquisto di beni in un amplissimo arco di tempo avrebbe costituito "la cassaforte di famiglia".

5. La riforma del 2017

Nel 2017 si assiste a un'ulteriore svolta in materia.

Intanto, è stata prevista la funzione di giudice specializzato per le misure di prevenzione, con la modifica della legge sull'ordinamento giudiziario: nella ripartizione tabellare delle competenze, infatti, è stata istituita la Sezione specializzata per le misure di prevenzione e, laddove non possibile, la previsione di formare Collegi cui affidare, se non in via esclusiva, quanto meno in via prevalente, i carichi di lavoro relativi alle misure di prevenzione.

La legge n. 161 del 2017, inoltre, ha ampliato le possibilità di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali non necessariamente ablativo, prevedendo un maggior ricorso all'amministrazione giudiziaria ex art. 34 del d.lgs. 159/2011 e al controllo giudiziario ex art. 34 *bis* del d.lgs. 159/2011, in luogo di sequestri e confische nei confronti delle imprese.

Nella categoria delle misure di prevenzione patrimoniali rientrano: il sequestro ex art. 20 del d.lgs. 159/2011, prodromico alla confisca ex art. 24 del d.lgs. 159/2011; l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 del d.lgs. 159/2011, di cui si è avuta una notevole applicazione recente, che ha colpito imprese operanti nel campo della moda, con una maggiore attenzione alla filiera dei fornitori e ciò anche in un'ottica di effettuare puntuali controlli su tutta la catena di fornitura; il controllo giudiziario ex art. 34 *bis* del d.lgs. 159/2011, per cui si presuppone che l'impresa abbia agevolato soltanto occasionalmente l'associazione mafiosa, istituto la cui peculiarità è quella di non spossessare l'organo gestorio dell'attività, cui viene invece affiancato un controllo esterno.

Nell'ambito delle misure di prevenzione patrimoniali si inserisce, infine, il ruolo dell'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), disciplinata e riorganizzata dal d.lgs. 159/2011 agli artt. 110-113.

6. Ulteriori aspetti nell'ambito delle misure di prevenzione

Tra le novità più rilevanti si evidenzia la facoltà per la parte di chiedere che il procedimento applicativo si svolga in pubblica udienza.

È prevista, inoltre, una durata massima per la fase cautelare: il sequestro perde efficacia ove la confisca non venga disposta nel termine di un anno e sei mesi dall'immissione in possesso dei beni da parte dell'Amministratore Giudiziario, oppure, in caso d'impugnazione, entro un anno e sei mesi dal deposito del ricorso. Tale termine può essere prorogato per non più di due

altamente dimostrativi della diretta derivazione causale delle acquisizioni patrimoniali dalla provvista formatasi nel periodo di manifestazione della pericolosità sociale.

volte e per un massimo di sei mesi ciascuna, in caso d'indagini complesse o compendi patrimoniali di rilevante entità.

È previsto, infine, l'istituto della revocazione della confisca ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 159/2011. La relativa disciplina rinvia a quella prevista dall'art. 630 del codice di procedura penale per la revisione, e la competenza a decidere sull'istanza spetta alla Corte d'appello. L'eventuale accoglimento della revocazione, tuttavia, non comporta la restituzione del bene in natura, attesa l'irreversibilità della misura ablativa, bensì la restituzione avviene per equivalente, nelle forme previste dalla legge.

7. L'estensione dell'ambito soggettivo e oggettivo

La legislazione in materia di misure di prevenzione è ed è stata segnata da una continua estensione del suo ambito di applicazione, soggettivo e oggettivo.

Quanto alla categoria della cosiddetta pericolosità qualificata, l'elenco dei soggetti destinatari, contenuto nell'art. 4 del d.lgs. 159/2011, si è progressivamente ampliato. Vi rientrano, tra gli altri, gli indiziati di reati contro la pubblica amministrazione (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, concussione, corruzione), nonché, a seguito delle riforme del 2017, 2019 e 2023, gli indiziati dei delitti riconducibili al cosiddetto Codice Rosso: *stalking*, maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale, omicidio, anche tentato, e lesioni gravi commesse in ambito familiare o affettivo.

Da ultimo, il decreto-legge cosiddetto "Terra dei Fuochi" (d.l. 116/2025) ha ulteriormente ampliato il perimetro applicativo delle misure patrimoniali, estendendo l'amministrazione giudiziaria dei beni ex art. 34 d.lgs. 159/2011 anche ad alcuni reati in materia ambientale e di gestione dei rifiuti.

Per quanto riguarda invece la pericolosità generica, e più in generale comunque la legge sulle misure di prevenzione, è importante la sentenza della Corte EDU che nel 2017 si è pronunciata su un ricorso in tema di prevenzione personale proposto dal sig. De Tommaso, per cui è stata stabilita l'applicazione del principio di precisione/determinatezza, inteso come ineludibile dovere dello Stato di rendere conoscibile la norma, che diventa naturalmente un presupposto del principio di colpevolezza, saldandosi ad esso.

Orientamento recepito in Italia con la sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019, che ha ridefinito la categoria del pericoloso generico e dichiarato non conforme ai principi costituzionali la locuzione riferita ai soggetti "abituamente dediti a traffici delittuosi" di cui all'art. 1, lett. a), d.lgs. 159/2011 (cfr. C. cost., 27.2.2019, n. 24, § 12.3 del considerato in diritto).²

8. Il procedimento di prevenzione

La procedura applicativa delle misure di prevenzione non è regolata dal codice di procedura penale, bensì dalle disposizioni dettate dal d.lgs. 159/2011, che delineano un procedimento distinto da quello proprio del processo penale, con un diverso standard

² La pronuncia della Consulta n. 24 del 2019, invece, ha ritenuto legittima la previsione confluita nell'art. 1, lett. b), d.lgs. 159/2011, poiché il riferimento in essa contenuto a un sostentamento abituale con i proventi di attività delittuosa sarebbe sufficientemente preciso. La verifica di tale fattispecie di pericolosità cosiddetta generica, tuttavia, deve passare attraverso un triplice criterio, ossia l'accertamento di specifici elementi di fatto dai quali si desuma che vi sia stato il cospetto di delitti commessi abitualmente dal soggetto, che i delitti abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui e che costituiscano, o abbiano costituito in una data epoca, l'unico reddito o una componente significativa del reddito del soggetto (interpretazione accolta dalla Corte di cassazione; si veda *ex plurimis* la sentenza Sez. 5, n. 182 del 30/11/2020, dep. 2021, Zangrillo).

probatorio e un diverso assetto delle garanzie difensive. Il sindacato di legittimità della Corte di cassazione è, in questo ambito, limitato alla sola violazione di legge.

Le misure sono applicate all'esito di un giudizio, definito procedimento, e non processo, di prevenzione, che si conclude con un decreto il quale, non costituendo una sentenza di condanna, si fonda su elementi indiziari e su valutazioni di carattere probabilistico, non necessariamente corrispondenti al canone della gravità, precisione e concordanza richiesto dall'art. 192 c.p.p.

Le misure di prevenzione presentano, peraltro, uno stretto nesso funzionale con la parte speciale del codice penale: sussiste una corrispondenza tra le fattispecie di pericolosità qualificata descritte all'art. 4 e alcune fattispecie di reato, dalle quali si distinguono in ragione del diverso accertamento richiesto. Mentre per i reati vale il canone dell'art. 533 c.p.p., e dunque è richiesto l'accertamento della responsabilità oltre ogni ragionevole dubbio, per le fattispecie di pericolosità qualificata di cui alle misure di prevenzione è sufficiente un livello probatorio corrispondente all'indizio, anche quando non presenti i caratteri di gravità, precisione e concordanza richiesti dall'art. 192 c.p.p.

Quali fonti cognitive rientrano, ad esempio, i risultati di intercettazioni, le dichiarazioni di imputati in procedimenti connessi e le dichiarazioni di collaboratori di giustizia.

Il principio di autonomia tra procedimento di prevenzione e procedimento penale è sancito dall'art. 29 del d.lgs. 159/2011, ai sensi del quale l'azione di prevenzione può essere esercitata indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale.

8.1. Terzo interessato

Un profilo particolare riguarda la posizione del terzo incidentalmente coinvolto nella misura di prevenzione.

A differenza del procedimento di prevenzione personale, in quello patrimoniale il giudizio è infatti rivolto anche a soggetti terzi, ossia coloro che vantano diritti sui beni costituenti oggetto dell'intervento di prevenzione.

La misura di prevenzione può colpire cespiti che, pur rientrando nella giuridica titolarità di soggetti diversi dal proposto, tuttavia ricadono nella disponibilità di fatto di quest'ultimo.

Il terzo destinatario di una confisca di prevenzione avente ad oggetto beni ritenuti fittiziamente a lui intestati è figura disciplinata dagli artt. 19 e 23, comma 2, d.lgs. 159/2011, che può partecipare al giudizio di prevenzione. A tale proposito, sul perimetro di intervento del terzo interessato in giudizio si sono di recente pronunciate le Sezioni Unite della Corte di cassazione, enunciando il principio secondo cui il terzo intestatario può rivendicare esclusivamente l'effettiva titolarità e la proprietà dei beni confiscati (Cass., Sez. Un., 27 marzo 2025, dep. 5 settembre 2025, n. 30355).

Ne deriva che il terzo non è legittimato a contestare i presupposti per l'applicazione della misura, quali la condizione di pericolosità del proposto o la sproporzione tra il valore del bene confiscato e il reddito dichiarato, né la provenienza del bene stesso, questioni riservate al solo proposto. Al terzo residua, quindi, l'onere di dimostrare l'effettiva titolarità del bene e la lecita provenienza delle risorse impiegate per il relativo acquisto.

9. La competenza funzionale e territoriale in materia di prevenzione

La competenza in materia di prevenzione è prevista e regolata dagli artt. 5 e 17 del d.lgs. 159 del 2011.

Ai fini del radicamento della competenza funzionale e territoriale dell'autorità giudiziaria chiamata a decidere sulla proposta di applicazione della misura, sia personale che patrimoniale, tanto nei casi di pericolosità generica quanto in quelli di pericolosità qualificata, occorre fare riferimento al luogo di dimora del proposto, individuato in quello in cui il soggetto ha posto in essere la maggior parte delle condotte contestate, e in ogni caso quelle più gravi.

10. Un cenno alle impugnazioni

Le impugnazioni avverso il decreto motivato emesso dal Tribunale della prevenzione sono disciplinate all'art. 10 del d.lgs. 159/2011.

È possibile proporre ricorso alla Corte d'appello entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento, e il ricorso non ha effetto sospensivo. Il termine, originariamente fissato in dieci giorni, è stato modificato dal decreto legge n. 48 del 2025, convertito in legge n. 80 del 2025.

Il termine per impugnare il decreto motivato della Corte d'appello davanti alla Corte di cassazione resta invece invariato, ed è di dieci giorni; il ricorso può avere ad oggetto soltanto la violazione di legge.

Conclusione

Dall'analisi illustrata emerge che la disciplina delle misure di prevenzione presenta tuttora alcuni profili oggetto di discussione in dottrina e in giurisprudenza, con riferimento allo standard probatorio richiesto, al bilanciamento tra esigenze di prevenzione e garanzie difensive, e alla posizione del terzo interessato dalla misura patrimoniale.

Tali profili sono stati e continuano a essere oggetto di interventi, sia da parte della giurisprudenza costituzionale e convenzionale, sia da parte del legislatore, che negli ultimi anni ha modificato più volte l'assetto normativo della materia, anche alla luce delle indicazioni provenienti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte costituzionale.

Resta, pertanto, un ambito in continua evoluzione, con la necessità di trovare il punto di equilibrio tra l'efficacia dello strumento preventivo e le garanzie individuali del proposto e dei soggetti terzi coinvolti.

IL CONTROLLO GIUDIZIARIO SULLE AZIENDE EX ART. 34-BIS CODICE DELLE MISURE DI PREVENZIONE

di Luciano Paciello

1. La fisionomia dell'istituto

Il controllo giudiziario delle aziende, introdotto nell'art. 34-bis del d.lgs. 159/2011 dalla l. 161/2017, è la misura di prevenzione patrimoniale «a minore invasività» pensata per l'impresa che abbia agevolato in modo soltanto occasionale soggetti mafiosi o comunque pericolosi, quando sussista il pericolo concreto di infiltrazioni idonee a condizionarne l'attività.

Il tribunale può graduare l'intervento su due livelli (co. 2): imporre obblighi di comunicazione periodica al nucleo di polizia tributaria degli atti di disposizione, acquisto o pagamento di valore superiore a una soglia (lett. a), oppure nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario con compiti di vigilanza (lett. b). In questo secondo caso il tribunale può imporre prescrizioni ulteriori (co. 3): non mutare sede, denominazione, oggetto e compagine sociale senza autorizzazione; adempiere ai doveri informativi verso l'amministratore; informarlo di ogni forma di finanziamento; adottare ed attuare misure organizzative, anche ai sensi degli artt. 6, 7 e 24-ter del d.lgs. 231/2001, idonee a prevenire il rischio di infiltrazione; comunicare gli atti di disposizione più rilevanti. L'amministratore riferisce periodicamente al giudice delegato e al pubblico ministero; la misura dura da uno a tre anni.

Il tratto più innovativo è il comma 6: l'impresa raggiunta da informazione antimafia interdittiva, che l'abbia impugnata, può chiedere essa stessa il controllo «volontario», ottenendo ai sensi del comma 7 la sospensione degli effetti dell'interdittiva e del termine per l'aggiornamento della stessa. La logica dichiarata è quella della bonifica e del recupero dell'impresa al circuito economico legale, non dell'ablazione: il controllo è misura «terapeutica», non punitiva, e in ciò si distingue nettamente dal sequestro e dalla confisca.

2. Le modifiche degli ultimi anni

Il d.l. 152/2021 (conv. l. 233/2021), ha inciso in tre direzioni: ha subordinato il controllo volontario all'effettiva impugnazione dell'interdittiva davanti al giudice amministrativo; ha introdotto l'art. 94-bis (c.d. prevenzione collaborativa prefettizia), stabilendo che il tribunale valuti se sostituire tali misure con il controllo ex co. 2, lett. b); ha imposto la comunicazione del provvedimento al prefetto per l'aggiornamento della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, con rilevanza nei cinque anni successivi. È stato inoltre rafforzato il contraddittorio procedimentale nell'interdittiva (art. 92, co. 2-bis), che consente all'impresa di interloquire con il prefetto prima dell'adozione del provvedimento.

Sul versante giurisprudenziale, dopo l'arresto delle Sezioni Unite n. 46898/2019 (Ricchiuto), che aveva escluso il carattere di pregiudizialità del giudizio amministrativo e riconosciuto al giudice della prevenzione una valutazione non «diagnostica» ma prognostica sulle concrete possibilità di riallineamento dell'impresa, due pronunce recenti hanno ridisegnato l'istituto.

Corte cost. n. 109/2025 ha dichiarato illegittimo l'art. 34-bis, co. 7 (artt. 3 e 41 Cost.) nella parte in cui non prevede che la sospensione dell'interdittiva, in caso di esito positivo del controllo, si protragga sino alla definizione del procedimento di aggiornamento da parte del

prefetto: si è così colmato il vuoto in cui l'impresa bonificata, terminato il controllo, ripiombava sotto gli effetti interdittivi in attesa della rivalutazione prefettizia.

Le Sezioni Unite (sent. n. 21077/2026, ud. 11.12.2025, dep. 8.6.2026, Pres. Andreazza, Rel. Silvestri), componendo il contrasto rimesso dalla VI Sezione con ord. n. 24672/2025, hanno affermato che il giudice della prevenzione, investito della richiesta ex co. 6, ha piena cognizione sui presupposti dell'interdittiva e deve verificare nuovamente il carattere occasionale e attuale dell'agevolazione e deve rigettare l'istanza se accerta l'insussistenza di qualsiasi rischio di infiltrazione (non si può bonificare ciò che non necessita di bonifica): la misura, anche nella forma volontaria, resta una misura di prevenzione «unitaria» e non può applicarsi a chi pericoloso non è. La Corte ha valorizzato la sentenza costituzionale n. 109/2025 come conferma dell'unitarietà dell'istituto e dell'assenza di un rapporto di dipendenza tra giudizio ordinario e procedimento amministrativo.

Il contrasto verteva sull'ampiezza della cognizione del giudice della prevenzione. Per un primo orientamento (VI e, in parte, II Sezione) l'interdittiva costituiva un «substrato intangibile» della decisione: il tribunale avrebbe dovuto limitarsi alla prognosi di bonificabilità, negando la misura solo in presenza di un condizionamento stabile e non emendabile e, a maggior ragione, accordandola all'impresa immune da infiltrazioni. Per il secondo (I e, in parte, V Sezione) controllo prescrittivo e volontario sono species dello stesso genus, con identici presupposti: indisponibilità dei beni in capo a soggetti pericolosi, agevolazione occasionale, prognosi favorevole di riallineamento. Le Sezioni Unite hanno aderito al secondo indirizzo, osservando che la prognosi di bonifica «non avrebbe alcun aggancio con la realtà» in assenza di una pericolosità attuale da rimuovere e che il richiamo ai «presupposti» nel comma 6, introdotto in sede parlamentare su sollecitazione della Direzione Nazionale Antimafia, ha senso solo in quanto riferito a quelli del controllo prescrittivo. Ne esce confermata la struttura «a prisma» del sistema della prevenzione, in cui l'invasività della misura è proporzionata al grado di interferenza criminale nell'impresa.

3. Le criticità emerse nell'applicazione concreta

a) Il «paradosso dell'impresa sana», denunciato dall'Osservatorio misure patrimoniali e di prevenzione dell'Unione delle Camere Penali Italiane: dopo le Sezioni Unite, l'impresa che il tribunale ritiene del tutto estranea a contesti mafiosi si vede negato il controllo e resta prigioniera dell'interdittiva sino all'esito, spesso lontano, del giudizio amministrativo, mentre l'impresa «occasionalmente» compromessa ottiene la sospensione. Il doppio binario prevenzione penale/giustizia amministrativa, coerente sul piano dogmatico, produce esiti irragionevoli sul piano pratico. Le stesse Sezioni Unite hanno riconosciuto l'effetto, attribuendolo però alla scelta legislativa del doppio binario e non alla propria decisione.

Per superare il paradosso la Corte indica due rimedi: il decreto di rigetto per insussistenza del pericolo di infiltrazione costituisce un «fatto nuovo» di cui il prefetto, d'ufficio o su sollecitazione dell'impresa, deve tenere conto in sede di aggiornamento dell'informativa (art. 91, co. 5, CMP), tempestivamente, in contraddittorio e secondo il canone di collaborazione e buona fede dell'art. 1, co. 2-bis, l. 241/1990; resta ferma la possibilità di chiedere al giudice amministrativo la sospensione cautelare dell'interdittiva, anche ex art. 58 c.p.a. Non vi sarebbe, dunque, «un vuoto di tutela, ma una tutela che si sviluppa su due autonomi versanti». Si tratta, però, di una tutela non automatica, affidata alla reattività e alla cultura garantista dell'autorità prefettizia, della quale, alla prova dei numeri delle interdittive e delle istruttorie, è lecito

dubitare; e resta irrisolta la contraddizione tra l'accertamento amministrativo, che ha ritenuto sussistente l'infiltrazione, e quello del giudice ordinario, che l'ha esclusa.

b) La vaghezza dei presupposti: «occasionalità» dell'agevolazione e «pericolo concreto» sono nozioni elastiche, riempite dai tribunali con lo stesso materiale indiziario dell'informativa prefettizia (frequenzazioni, parentele, rapporti commerciali, precedenti di dipendenti), con oscillazioni marcate tra i diversi distretti e con il rischio che la valutazione «più probabile che non» propria dell'interdittiva migri nel giudizio di prevenzione.

c) Costi e durata: il compenso dell'amministratore giudiziario e dei suoi ausiliari grava sull'impresa; le prescrizioni (adozione di modelli organizzativi, comunicazione di atti, monitoraggio dei flussi finanziari, verifica dei fornitori) costituiscono di fatto un modello 231 imposto in via giudiziale, con oneri che per le piccole e medie imprese possono risultare insostenibili; la proroga sino a tre anni e l'assenza di termini per la decisione sulla revoca rendono la misura potenzialmente indefinita.

d) Il concorso di giurisdizioni: giudice della prevenzione, TAR e prefetto valutano lo stesso fatto con parametri diversi, con il rischio di decisioni contraddittorie e di un'impresa sottoposta a tre giudizi paralleli sulla propria «contiguità». Anche dopo la Consulta, l'esito positivo del controllo non vincola il prefetto, che conserva la piena discrezionalità sull'aggiornamento dell'informativa.

e) Le garanzie: il rito camerale ex art. 127 c.p.p., l'assenza di un contraddittorio probatorio pieno e la limitata impugnabilità (Sez. Un. Ricchiuto: ricorso per cassazione per sola violazione di legge) rendono la posizione difensiva strutturalmente asimmetrica, specie a fronte di relazioni dell'amministratore giudiziario che finiscono per orientare la decisione finale senza un reale confronto tecnico.

4. Ambiti applicativi.

Nato in chiave antimafia, l'istituto è stato utilizzato soprattutto per imprese di costruzioni, movimento terra, logistica, trasporti e servizi operanti negli appalti pubblici.

Il rinvio operato dall'art. 34 bis comma 1 all'art. 34 comma 1 ha consentito l'estensione a fenomeni non mafiosi.

Il Tribunale di Milano ne ha fatto il laboratorio, applicando le misure di cui agli artt. 34 e 34-bis a vicende di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro nella logistica, nelle piattaforme digitali e nelle aziende del mondo dell'“alta moda”.

La misura diventa lo strumento con cui l'autorità giudiziaria impone all'impresa la riscrittura del proprio sistema di appalti di manodopera.

Rilevante per le imprese del settore ambientale è l'inclusione, operata per il tramite della legge di conversione del c.d. “Decreto terra dei fuochi” (D.L. 8 agosto 2025, n. 116, convertito con modificazioni dalla L. 3 ottobre 2025, n. 147) di una serie di “delitti ambientali” tra i reati presupposto dell'art. 34. Sicché, oggi, l'agevolazione anche occasionale di soggetti sottoposti a procedimento penale per i delitti previsti dall'art 452 bis, 452 quater, 452 sexies e 452 quaterdecies, del codice penale, nonché per quelli di cui agli articoli 255 ter, 256, commi 1, secondo periodo, 1-bis, 3 e 3-bis, 256 bis e 259 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 apre la strada al controllo giudiziario dell'impresa di gestione rifiuti -e non solo-, che si aggiunge alla responsabilità ex d.lgs. 231/2001 e alle sanzioni interdittive ambientali.

Nel distretto torinese, come si vedrà nel paragrafo che segue, i numeri dimostrano che le istanze provengono quasi esclusivamente da imprese attinte da interdittiva, con una netta prevalenza di rigetti.

L'istituto tende così a trasformarsi in uno strumento generale di compliance coattiva dell'impresa, ben oltre il perimetro mafioso per cui era stato concepito.

5. I dati ricavabili dall'esame dei provvedimenti emessi dal Tribunale di Torino – Sezione Misure di Prevenzione – negli anni 2019-2025

Un riscontro empirico viene dalla rilevazione, condotta dal gruppo di lavoro sulle MP, effettuata sui decreti emessi dal 2019 al 2025 dal Tribunale di Torino Sezione Misure di Prevenzione.

Nella colonna dedicata al controllo giudiziario (con. g.) sono annotati complessivamente 67 decreti su 1.292 censiti nel settennio: poco più del 5% dell'attività della Sezione. (non sono state considerate le procedure riguardanti l'amministrazione giudiziaria ex art 34 CMP, erroneamente inserite nella colonna "con. g.; alcune sono invece ricavabili dalle annotazioni nella colonna "note")

Le istanze di controllo giudiziario decise nel merito o in rito sono 38: 5 accolte, 25 rigettate e 8 definite con pronunce di inammissibilità, incompetenza o non luogo a provvedere. Il tasso di accoglimento, inferiore al 15%, è il dato più eloquente: a Torino il controllo volontario è chiesto molto e concesso poco. A questi vanno aggiunti 15 decreti che chiudono positivamente controlli in corso (verifiche di esito positivo, cessazioni, revoche su istanza), segno che i pochi controlli disposti tendono a concludersi con la bonifica dell'impresa.

La lettura per annualità aggiunge tre elementi. Il primo è il picco del 2020: 13 istanze, nessuna accolta. Dieci rigetti secchi e tre pronunce in rito. Si tratta dell'anno immediatamente successivo alla sentenza Ricchiuto, in cui il Tribunale ha evidentemente adottato una lettura rigorosa dei presupposti, respingendo in blocco istanze di imprese con interdittiva prefettizia. Il secondo è il ridimensionamento successivo: dal 2023 le nuove istanze si contano sulle dita di una mano, mentre cresce il numero delle verifiche di esito positivo, coerente con la conclusione dei controlli disposti negli anni precedenti.

Il terzo elemento riguarda i presupposti di rigetto e la platea dei richiedenti. Nel 2025 due istanze sono state respinte o dichiarate inammissibili perché non pendeva più il giudizio amministrativo contro l'interdittiva, in applicazione della condizione introdotta dal D.L. 152/2021, e una è stata definita con non luogo a provvedere per il fallimento della società.

Nel 2024 le tre istanze censite provengono da titolari di imprese individuali e sono annotate sotto la pericolosità generica, non qualificata: un dato che conferma, anche nel distretto torinese, la migrazione dell'istituto fuori dal perimetro strettamente mafioso, verso imprese di piccola dimensione raggiunte da informative fondate su elementi sintomatici. Va infine segnalato che nella quasi totalità dei casi la pericolosità annotata è quella qualificata di cui all'art. 4, lett. a): il controllo giudiziario torinese resta, nella sua fisionomia prevalente, un rimedio contro l'interdittiva antimafia.

6. Considerazioni conclusive

L'istituto ha meriti che non possono essere negati: rappresenta un'alternativa al sequestro e alla confisca, preserva la continuità aziendale e i livelli occupazionali, ha offerto a molte imprese l'unica via d'uscita da un'interdittiva fondata su elementi meramente sintomatici e ha promosso, sia pure per via coattiva, la diffusione di modelli organizzativi seri. I dati torinesi mostrano però un istituto a bassa permeabilità: molte istanze, pochi accoglimenti, e una crescente incidenza di sbarramenti procedurali.

Restano tuttavia nodi che solo il legislatore può sciogliere: risolvere il paradosso dell'impresa sana, estendendo la sospensione dell'interdittiva a chi risulti estraneo o attribuendo al giudice della prevenzione un potere conformativo sull'informativa; tipizzare i presupposti dell'occasionalità e del pericolo concreto; fissare termini certi di durata e di decisione sulla revoca; assicurare un contraddittorio pieno e un'impugnazione nel merito; calmierare i costi per le imprese minori.

La via maestra, indicata dalla mozione della Camera Penale «A. Cantafora» di Catanzaro al Congresso straordinario UCPI di Reggio Calabria, sarebbe la giurisdizionalizzazione dell'informazione interdittiva, attribuendone la cognizione, quantomeno in sede di impugnazione, al giudice ordinario della prevenzione. Nell'attesa, ove il rigetto lasci l'impresa esposta a lungo agli effetti di un'interdittiva ritenuta dallo stesso giudice priva di base fattuale attuale, è prospettabile una questione di legittimità costituzionale dell'art. 34-bis, co. 6, così interpretato, per contrasto con gli artt. 3, 41 e 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale CEDU, per la manifesta sproporzione delle conseguenze di una misura interdittiva applicata a un soggetto non pericoloso.

Nel frattempo, la vigilanza dell'avvocatura penalista deve evitare che il controllo giudiziario diventi il varco attraverso cui la logica del sospetto, propria della prevenzione, si possa insediare stabilmente nel diritto dell'impresa.

L'ART. 6 CEDU NEL PROCEDIMENTO DI PREVENZIONE: GIUSTO PROCESSO E PRESUNZIONE DI NON COLPEVOLEZZA.

LEADING CASE CAVALLOTTI C. ITALIA

di Silvia Alvares e Cosimo Palumbo

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha imposto, nel tempo, una rilettura dei presupposti e delle garanzie delle misure di prevenzione, mettendo in crisi l'idea che la loro natura "non penale" le sottragga a ogni controllo di legalità sostanziale e processuale. In questo quadro, l'art. 6 CEDU, che presidia il diritto a un equo processo e, nel suo secondo paragrafo, la presunzione di innocenza, assume un rilievo particolare, sia per le garanzie processuali del giusto processo, sia per i rapporti tra l'esito del giudizio penale e la valutazione di pericolosità sociale.

Il rispetto dell'art. 6 § 2 della Convenzione è posto a garanzia non solo del divieto di bis in idem, ma, in ottica di prevenzione, soprattutto del principio di non contraddizione ordinamentale, che impedisce di ritenere, e insieme "non ritenere", sussistente un medesimo fatto a seconda che venga valutato ai fini del giudizio di responsabilità penale o dell'applicazione delle misure di prevenzione.

Il tema non si risolve nella sola latitudine degli effetti del giudicato penale nel procedimento di prevenzione, ma investe la medesimezza del fatto e del "fattoide" di pericolosità, chiamando in causa il principio, più generale, di non contraddizione: sarebbe logicamente irriducibile escludere, per una via, la responsabilità penale dell'imputato e, per altra via, affermarne la pericolosità sociale sulla scorta del medesimo fatto.

La norma convenzionale vieta di trattare una persona assolta come se fosse colpevole e attiene a qualsiasi accusa di reato, anche estranea a un procedimento giurisdizionale in senso stretto (Corte EDU, Allen c. Regno Unito; Geerings c. Paesi Bassi; Pasquini c. San Marino), riguardando tutte le procedure conseguenti al proscioglimento definitivo dell'accusato.

Su questa base, la giurisprudenza di legittimità ritiene applicabile al procedimento di prevenzione la presunzione di innocenza ex art. 6 § 2 CEDU, come riconosciuto e ribadito da recenti sentenze della Corte di cassazione, secondo cui il giudice della prevenzione non può ritenere rilevanti per il giudizio di pericolosità fatti per i quali sia intervenuta sentenza definitiva di assoluzione, dovendo essere rispettato quanto disposto dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 CEDU, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117 Cost. Nella sentenza n. 45280/2024 si è ribadito che "la negazione penale irrevocabile di un determinato fatto impedisce di assumerlo come elemento indiziante ai fini del giudizio di pericolosità". La sentenza n. 45849/2024 ha ritenuto che il procedimento di prevenzione sia più vicino al processo penale di quanto si voglia ammettere, ricordando che la Corte EDU "ha riconosciuto la riferibilità delle disposizioni di cui all'art. 6 della Convenzione sul giusto processo anche al procedimento di prevenzione".

Tali pronunce si pongono in linea di continuità con precedenti arresti (Cass. pen., sent. n. 12699 dell'8 novembre 2023), che ricordano come il procedimento di prevenzione sia caratterizzato da un inferiore standard probatorio e da uno statuto processuale obiettivamente

debole, con un basso livello di garanzie inerenti al diritto di difesa e un sindacato di legittimità limitato alla sola violazione di legge.

Sul versante civile, la sentenza n. 3368/2023 della Terza Sezione della Cassazione, a sostegno dell'applicabilità del principio a tutti i procedimenti che vedano la persona "accusata" sugli stessi fatti, invoca l'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali UE e la direttiva (UE) 2016/343, attuata in Italia con il d.lgs. 188/2021, che rende la presunzione di innocenza un "diritto della personalità, inteso come diritto della persona a non essere presentata come colpevole, prima che la sua responsabilità sia stata legalmente accertata".

In definitiva, se un giudice penale ha escluso, in via definitiva, la colpevolezza, il giudice della prevenzione, anche in virtù del principio di non contraddizione, non può usare quegli stessi fatti per applicare una misura, personale o patrimoniale, pena la violazione dell'art. 6 della Convenzione, recepito nel nostro ordinamento tramite l'art. 117 Cost.

Accanto a questa dimensione, l'art. 6 CEDU viene in rilievo anche quale garanzia generale del giusto processo.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 24 del 2019, distingue tra tassatività sostanziale, relativa al thema probandum, e tassatività processuale, concernente il quomodo della prova: quest'ultima è riconducibile, tra gli altri, al diritto di difesa ex art. 24 Cost. e al diritto a un giusto processo ex artt. 111 Cost. e 6 CEDU, ricordando che l'applicazione della misura deve essere disposta all'esito di un procedimento che, pur senza conformarsi ai principi propri del processo penale, deve rispettare i canoni generali di ogni "giusto" processo ai sensi dell'art. 111 Cost. e dell'art. 6 CEDU. Un "giusto processo" di prevenzione non può dunque consentire l'applicazione della misura sulla base dello stesso fatto che un altro giusto processo, quello penale, ha escluso: è il principio di non contraddizione dell'ordinamento a non consentirlo.

Secondo la sentenza della Sez. I, n. 43826/2018 (Righi), il giudice della prevenzione può ricostruire autonomamente gli episodi storici in assenza di un procedimento penale correlato, ma è vincolato a recepire l'eventuale esito assolutorio sul medesimo fatto, salvo che:

- 1) il segmento fattuale assolto sia solo concorrente rispetto ad altri episodi confermati;
- 2) il giudizio si basi su elementi autonomi e diversi;
- 3) la fattispecie di pericolosità sia descritta diversamente rispetto alla norma incriminatrice (pericolosità qualificata).

L'autonomia del giudizio di prevenzione non può mai spingersi fino a consentire di rilevare presunti errori della sentenza di assoluzione, pena la violazione sia della presunzione di innocenza sia del valore del giudicato. La forza preclusiva è stata riconosciuta anche ai decreti di archiviazione (Cass., n. 182/2021, Zangrillo; Cass., n. 4489/2023, Candurro), secondo cui non vi è ragione per rivalutare in malam partem, in sede di prevenzione, un giudicato assolutorio o un'archiviazione.

L'art. 6 CEDU, nella sua declinazione di presunzione di non colpevolezza e in quella, più generale, di garanzia del giusto processo, costituisce dunque un parametro imprescindibile di legittimità del procedimento di prevenzione, complemento dell'art. 111 Cost. tramite l'art. 117 Cost.

Il principio di non contraddizione impone che un fatto negato in sede penale non possa essere silenziosamente riutilizzato come elemento indiziante nel giudizio di pericolosità: ammettere il contrario significherebbe consentire che lo stesso fatto produca, insieme, l'assoluzione dell'imputato e la compressione della sua libertà o l'ablazione del suo patrimonio.

Come è noto, il 16 dicembre prossimo, la Corte Europea dei Diritti Umani si riunisce per la decisione del ricorso presentato dalla famiglia Cavallotti contro l'Italia in cui si denuncia anche la violazione dell'art. 6 § 2, poiché i signori Cavallotti, assolti nel procedimento penale si sono visti confiscare l'intero patrimonio dai giudici della prevenzione.

L'auspicio è che a Strasburgo sia certificata dall'autorevolezza del massimo consesso in cui la Corte può deliberare, che il principio convenzionale della presunzione di non colpevolezza deve essere rispettato anche dai giudici della prevenzione italiana.

Ove la sentenza sia favorevole, essendo emessa dalla Grande Chambre della CEDU, dovrà essere recepita dall'ordinamento italiano secondo il disposto dell'art. 117 della Costituzione.

CONCLUSIONI

Le misure di prevenzione rappresentano, forse più di ogni altro istituto, un luogo di frontiera tra diritto penale, diritto amministrativo e politiche di sicurezza pubblica, un crocevia tra potere di polizia e giurisdizione penale, tra controllo sociale del diverso e tutela di beni giuridici collettivi.

Non sono formalmente pene, non seguono il paradigma classico reato-processo-sanzione, ma ne riproducono molti tratti, soprattutto nella concreta percezione degli interessati e nell'impatto sui diritti fondamentali.

La giurisdizionalizzazione del procedimento applicativo ha consentito di superare il carattere sanzionatorio delle misure di prevenzione che, di fatto, hanno affiancato, addirittura precedendola, la pena in senso stretto, poiché applicabili in assenza di un reato.

Le misure di prevenzione sono contenute in quello che comunemente viene chiamato e definito codice antimafia ma, come ha potuto constatare chi ha letto questa pubblicazione, queste misure non vengono applicate solo ai mafiosi.

Anzi, la prospettiva si allarga verso un uso indiscriminato a una platea di soggetti sempre più vasta e rischia quindi di comprimere i diritti e le garanzie di tutti i cittadini.

Occorre denunciare l'illiberalità di questo sistema e protestare contro il suo utilizzo indiscriminato.

Ricordiamo la lezione di Martin Niemöller, che era un oppositore del regime nazista deportato a Dachau:

"Prima di tutto vennero a prendere gli zingari, e fui contento, perché rubacchiavano. Poi vennero a prendere gli ebrei, e stetti zitto, perché mi stavano antipatici. Poi vennero a prendere gli omosessuali, e fui sollevato, perché mi erano fastidiosi. Poi vennero a prendere i comunisti, e io non dissi niente, perché non ero comunista. Un giorno vennero a prendere me, e non c'era rimasto nessuno a protestare."

INDICE

Epigrafe.....	1
Perché questa pubblicazione	2
Il ragionevole dubbio e l'irragionevole prevenzione: scenari distopici – di <i>Cosimo Palumbo</i>	4
La verità nei dati delle misure di prevenzione in Piemonte – di <i>Davide Richetta e Christian Rossi</i>	7
Descrizione lavoro.....	7
Risultati.....	7
Analisi delle tabelle.....	7
Tipologia di misure applicate.....	7
Tipologia di misure personali (o miste)	8
Tipologia di beni confiscati (misure patrimoniali)	8
Tipologia di pericolosità.....	8
Esito	9
Considerazioni finali.....	9
Analisi statistica dettagliata	11
1. Distribuzione annuale.....	11
2. Tipologia procedimenti	11
3. Pericolosità (procedimenti personali).....	11
4. Esiti	13
5. Oggetto procedimenti.....	13
6. Misure personali applicate.....	14
7. Misure patrimoniali	15
8. Richieste di revoca.....	16
9. Rivalutazioni pericolosità (art. 14 c.2-ter)	16
10. Aggravamenti	16
11. Sintesi quantitativa.....	17
12. Indicatori trend 2019-2025.....	17
13. Focus: pericolosità mafiosa vs altre pericolosità qualificate	18
Origine e natura giuridica delle misure di prevenzione – di <i>Marco Longo</i>	20
Premessa.	20
L'origine.....	20
La natura giuridica.....	24
La pericolosità sociale generica e qualificata – di <i>Alessio Tartaglini</i>	26
Tipologie di misure: personali, patrimoniali – di <i>Giuseppe Fissore</i>	31
2. Misure di prevenzione personali tipiche	31
2.1 Il foglio di via obbligatorio (Art. 2 D. Lgs. 159/2011)	32

2.2 L'avviso orale (Art. 3 D. Lgs. 159/2011)	33
2.3 La sorveglianza speciale di P.S. (Artt. 4 e ss. D. Lgs. 159/2011).....	34
3. Le misure di prevenzione personali atipiche	35
A. Misure a carattere interdittivo:.....	35
B. Misure a carattere monitorio:.....	35
4. Le misure di prevenzione patrimoniali.....	35
4.1 Il sequestro di prevenzione (Art. 20 D. Lgs. 159/2011)	36
4.2 La confisca (Art. 24 D. Lgs. 159/2011).....	36
4.3 Cauzione e garanzie reali (Art. 31 D. Lgs. 159/2011).....	37
5. La prevenzione mite: amministrazione e controllo giudiziario	38
5.1 L'amministrazione giudiziaria dei beni e delle aziende (Art. 34 D. Lgs. 159/2011) ...	38
5.2 Il controllo giudiziario delle aziende (Art. 34-bis D. Lgs. 159/2011).....	39
Fonti normative e struttura del Codice della prevenzione – <i>di Maria Isabella Zanalda</i>	40
1. Il Codice di cui al d.lgs. n. 159/2011: natura ibrida del sistema di prevenzione	40
2. La stratificazione normativa 2008-2009: ampliamento dei destinatari e scissione del nesso di accessorietà	40
3. I profili di compatibilità costituzionale della scissione tra misura personale e patrimoniale	41
4. La natura della confisca di prevenzione nella lettura delle Sezioni Unite (sentenza Spinelli)	42
5. La riforma del 2017.....	43
6. Ulteriori aspetti nell'ambito delle misure di prevenzione	43
7. L'estensione dell'ambito soggettivo e oggettivo.....	44
8. Il procedimento di prevenzione	44
8.1. Terzo interessato.....	45
9. La competenza funzionale e territoriale in materia di prevenzione	45
10. Un cenno alle impugnazioni.....	46
Conclusione.....	46
Il controllo giudiziario sulle aziende ex art. 34-bis Codice delle misure di prevenzione – <i>di Luciano Paciello</i>	47
L'art. 6 CEDU nel procedimento di prevenzione: giusto processo e presunzione di non colpevolezza. Leading case Cavallotti c. Italia – <i>di Silvia Alvares e Cosimo Palumbo</i>	52
Conclusioni.....	55

Le tabelle in formato excel che hanno consentito la elaborazione statistica di questa pubblicazione, compilate al termine degli accessi in Cancelleria dai componenti della Commissione che hanno effettuato la ricerca sono a disposizione, per chi volesse consultarle, presso la segreteria della Camera Penale.

ALLEGATO

PROGRAMMA DEL CORSO DI FORMAZIONE SULLE MISURE DI PREVENZIONE 2025-2026.

CAMERA PENALE "VITTORIO CHIUSANO"

DEL PIEMONTE OCCIDENTALE E VALLE D'AOSTA



Aderente all'Unione delle Camere Penali Italiane

CORSO DI FORMAZIONE: LE MISURE DI PREVENZIONE – PROFILI NORMATIVI, PROCEDURALI, DEONTOLOGICI E POLITICO-GIUDIZIARI.

Durata: 7 incontri

1° Incontro 10.11.2025 – Inquadramento generale alle misure di prevenzione PRESENTAZIONE DEL CICLO DI INCONTRI

Temi:

- Il dovere di competenza del difensore nel procedimento di prevenzione: profili deontologici
- Origine e natura giuridica delle misure di prevenzione
- Fonti normative e struttura della prevenzione
- Tipologia di misure: personali, patrimoniali
- La pericolosità sociale qualificata e generica
- Rapporti con la Costituzione e la Convenzione EDU

2° Incontro 01.12.2025 – La proposta e il decreto di sequestro anticipato Temi:

2. La proposta: presupposti, forma, contenuto
3. L'iniziativa del PM e del Questore: prassi e criticità
4. Controllo del giudice sulla proposta, il Decreto di sequestro anticipato
5. Strategie di intervento difensivo nella fase precedente l'Udienza

Moderano: Avv. Christian Rossi, Avv. Alessio Tartaglini

Relatori: Avv. Giuseppe CAPRIOLI / Avv. Mariangela MELLITI

3° Incontro 26.01.2026 – Il procedimento di prevenzione Temi:

- d) Il procedimento davanti al Tribunale: regole, prerogative
- e) Il ruolo del difensore: profili tecnici e deontologici
- f) La fase istruttoria, Acquisizione della prova: limiti e facoltà difensive
- g) Poteri istruttori del Tribunale (art. 19 D. Lgs 159/11)
- h) Onere della prova e tecniche di confutazione delle presunzioni

Moderano: Avv. Luciano Paciello, Avv. Marco Longo

Relatori: Avv. Claudio STRATA / Avv. Stefano CAMPANELLO

4° Incontro 16.02.2026 – Le impugnazioni e l'esecuzione Temi:

Appello e ricorso per cassazione: termini, limiti e requisiti
Le impugnazioni del terzo interessato
La revocazione ex art. 28 D.Lgs. 159/2011
Rapporti con il Processo penale: l'art. 29 D. Lgs 159/2011

Moderano: Avv. Luciano Paciello, Avv. Christian Rossi Relatori: Avv. Prof. Maurizio RIVERDITI / Avv. Andrea COSTA

5° Incontro 16.03.2026 – Misure di prevenzione, D. Lgs. 231/01 e controllo giudiziario Temi:

Il sequestro e la confisca nei confronti di società: condizioni e presupposti
Riflessioni sul concetto di pericolosità sociale dell'impresa
Amministrazione e Controllo giudiziario: differenze tra misure di prevenzione e strumenti 231
Difesa tecnica dell'ente e dell'amministratore: ruoli e strategie
Riflessioni in merito alle sorti delle aziende confiscate

Moderano: Avv. Giuseppe Fissore, Avv. Maria Isabella Zanalda
Relatori: Avv. Lorenzo IMPERATO / Avv. Filippo TRAVIGLIA

6° Incontro 13.04.2026 – La gestione dei beni durante il procedimento e dopo la sua conclusione Temi:

il ruolo dell'amministratore Giudiziario: compiti e doveri
il ruolo del consulente di parte.
La confisca di prevenzione e la destinazione dei beni confiscati
Questioni relative ai diritti soggettivi in caso di revoca della confisca

Moderano: Avv. Silvia Alvares, Avv. Marco Longo
Relatori: Avv. Stefano BONAUDO / Dott. Francesco NAVA

7° Incontro 15.05.2026

Tavola rotonda: il sistema italiano della prevenzione al vaglio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Moderata: avv. Davide Richetta

Partecipano: Avv. Fabrizio Costarella (Responsabile Osservatorio Misure di Prevenzione), Cons. Dott. Luca Fidelio (Corte Appello Torino), Prof. Fabio Cassibba (Università di Parma), Prof. Bruna Capparelli (Università di Lisbona), Valerio Murgano (Giunta UCPI)

Temi:

Le misure di prevenzione e la Convenzione Europea dei Diritti Umani
Bilanciamento con i diritti costituzionalmente e convenzionalmente tutelati della libertà personale e della proprietà
L'evoluzione giurisprudenziale convenzionale dopo la sentenza De Tommaso c. Italia

CONCLUSIONI INCONTRO E CORSO: Avv. Cosimo PALUMBO

Il difensore nel procedimento di prevenzione: baluardo della legalità tra competenza tecnica e deontologia professionale

Cosimo Palumbo
(Coordinatore Commissione Misure Prevenzione della Camera Penale)

Roberto Capra
(Presidente camera penale)

*Non siamo liberi,
non lo siamo mai stati,
ma ora
ne siamo coscienti.”*

(Philip Dick)